This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

Kreis-Ordnung.

THE HOOVER LIBRARY
ON
WAR, REVOLUTION, AND PEACE
Purchased from
UNIVERSITY LIBRARY FUNDS

Die

preußiſche Kreis-Ordnung

in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau

des deutſchen Verfaſſungs-Staates.

Von

Dr. Rudolf Gneiſt.

THE HOOVER LIBRARY

Berlin,
Verlag von Julius Springer.
1870.

THE HOOVER LIBRARY
ON
WAR, REVOLUTION, AND PEACE
Purchased from
UNIVERSITY LIBRARY FUNDS

Vorwort.

...tsche Volk hat nach langer Zersplitterung und Ohnmacht eine
...ation wieder gewonnen, welche seine Machtverhältnisse in
...europäischen Welt wiederherstellt. Es ist damit der Forderung genügt,
...ede ihres geschichtlichen Berufs bewußte, der Freiheit würdige
...gestellt.

...größere zusammenhängende Masse der Nation ist weiter die
...Gewalt und die einheitliche Finanzkraft hergestellt,
...utschen Reiche Jahrhunderte hindurch gefehlt hat. Es ist damit
...Forderung genügt, welche ebenso durch das heutige Verkehrs-
...das nationale Rechtsbewußtsein bedingt ist.

...noch der innere Ausbau der Verfassung.
...Einverständniß darüber, daß dieser Ausbau im Sinne
...tung der communalen Verbände erfolgen soll; im
...Einverständniß, daß im heutigen Staat dafür ein zwei-
...gebend ist.

...erhalten bleiben die mühsam errungene Einheit
...einheitliche Regelung der Militär-, Gerichts-,
...alt durch Gesetz und Verordnung. Die
...die Zusammenfassung der herrschenden
...enalter, daß die deutsche Nation an
...ittlichen Bedeutung festhält. Die
...Volksvertretung einen bestimmen-
...illens gewährt, befördert umso-
...führung durch verantwortliche
... bedarf. Die deutsche Grund-
... Gesetze nicht unmittelbar dem
... der politischen Parteien preis-
...n festen Schutz des individuellen
...utionellen Staat einer Umbildung
...cherte Juri ...ber das streitige
... Gewalt v
...tion in gl... das Bestreben
...keit der ... Landschafts-
...er Mittl ...inen Nachbar-
...estimr ...Gebiet des ört-
...wer ...termittel. Die
...ie ...neue Kräfte und
... ...ung der Staats-
... ...rthschaft hat ein
... ...erdende Stamm-

114229

THE HOOVER LIBRARY

Druck von B. G. Teubner in Leipzig.

Vorwort.

Das deutsche Volk hat nach langer Zersplitterung und Ohnmacht eine solche Einheit wieder gewonnen, welche seine Machtverhältnisse in der europäischen Welt wiederherstellt. Es ist damit der Forderung genügt, welche eine jede ihres geschichtlichen Berufs bewußte, der Freiheit würdige Nation obenanstellt.

Für die größere zusammenhängende Masse der Nation ist weiter die gesetzgebende Gewalt und die einheitliche Finanzkraft hergestellt, welche dem deutschen Reiche Jahrhunderte hindurch gefehlt hat. Es ist damit der absoluten Forderung genügt, welche ebenso durch das heutige Verkehrsleben wie durch das nationale Rechtsbewußtsein bedingt ist.

Es fehlt aber noch der innere Ausbau der Verfassung.

Es herrscht ein Einverständniß darüber, daß dieser Ausbau im Sinne der Selbstverwaltung der communalen Verbände erfolgen soll; im Ganzen auch ein Einverständniß, daß im heutigen Staat dafür ein zweiseitiges Verhältniß maßgebend ist.

Es muß einerseits erhalten bleiben die mühsam errungene Einheit des Staatwillens, die einheitliche Regelung der Militär-, Gerichts-, Polizei-, Finanz-, Kirchengewalt durch Gesetz und Verordnung. Die deutsche Philosophie vom Staat, als die Zusammenfassung der herrschenden Vorstellungen, bezeugt in jedem Menschenalter, daß die deutsche Nation an dem Beruf des Staats in seiner vollen sittlichen Bedeutung festhält. Die constitutionelle Verfassung, indem sie der Volksvertretung einen bestimmenden Einfluß auf die Richtung des Staatswillens gewährt, befördert umsomehr jene Centralisation, welche der Ausführung durch verantwortliche Organe bis zum Dorf und Gutsbezirk herab bedarf. Die deutsche Grundanschauung will aber die Handhabung dieser Gesetze nicht unmittelbar dem Einfluß der gesellschaftlichen Interessen und der politischen Parteien preisgeben; sie verlangt vielmehr dagegen einen festen Schutz des individuellen Rechtskreises. Es bedarf daher im constitutionellen Staat einer Umbildung der Verwaltungsbehörden, welche eine gesicherte Jurisdiction über das streitige Recht mit der Einheit der ausführenden Gewalt verbindet.

Andererseits hat keine andere Nation in gleichem Maße das Bestreben nach einer particulären Selbständigkeit der Gemeinde- und Landschaftsverbände, die fortdauernde Gewohnheit der Mitthätigkeit im kleinen Nachbarverband, das Verlangen nach freier Mitbestimmung in dem Gebiet des örtlich thätigen Staats und der örtlichen Verwendung der Steuermittel. Die heutige Entwickelung der Gesellschaft hat diesem Streben neue Kräfte und neue Erfahrungen zugeführt, welche die bevormundende Leitung der Staatsbeamten entbehren können. Die Fortbildung der Geldwirthschaft hat ein Steuersystem ermöglicht, welches das immer unzureichender werdende Stamm-

vermögen der Gemeinden ersetzt. Die industrielle Gesellschaft drängt zur Bildung *größerer* wirthschaftlicher Verbände, welche für die Selbständigkeit der Communen überwiegend günstig wirkt.

Alle Selbstverwaltung beruht also auf der Gestaltung der localen *Aemter* und *Steuern*.

Die Gestalt und der Beruf der *Aemter* ergiebt sich aus dem bestehenden Verwaltungsrecht. Was Preußen darin voraus hat, beruht nicht auf besonderen Vorzügen seiner Volksstämme, sondern auf einem Nothstand, durch welchen diese Monarchie gezwungen war, in einer Periode von 150 Jahren ihr Verwaltungsrecht mit unvergleichlicher Gewissenhaftigkeit und Sorgfalt auszubilden, dasselbe in der Stein-Hardenbergischen Periode der neuen Gesellschaft anzupassen, die Gesellschaft an ihre staatlichen Pflichten zu gewöhnen. Wir haben demnach die gesetzlichen Normativbestimmungen der Selbstverwaltung nicht zu erfinden, sondern nur fortzubilden.

Die Gestalt der *Steuern* ist durch die Natur der modernen Erwerbsgesellschaft und Geldwirthschaft so unabänderlich gegeben, daß sie in den europäischen Kulturstaaten, unabhängig von einander und unwillkürlich, sich gleichartig bilden. Wir können auch in dieser Richtung nur die Consequenz der Stein-Hardenbergischen Gesetzgebung fortsetzen.

Die beiden *Elemente* sind damit gegeben. Erst in der Weise der *Zusammenfügung* treten die nationalen Unterschiede hervor.

Die gesellschaftliche Grundneigung der Mehrzahl der europäischen Bevölkerung begnügt sich mit der *wirthschaftlichen* Communalverwaltung, überläßt die Handhabung der gesetzlichen Ordnung einem geschlossenen Berufsstand, und glaubt durch eine gewählte Volksvertretung die Gesammtrichtung des Staatswillens mittels eines solchen Beamten-Apparats bestimmen zu können. Es entsteht dadurch ein Widerspruch zwischen Verfassung und Verwaltung, welcher zu keiner „Freiheit in der Ordnung". zu gelangen vermag.

Die *deutsche Weise* dagegen verlangt außer der wirthschaftlichen Selbstverwaltung auch noch einen *Rechtsschutz* des Einzelen gegen die Centralverwaltung selbst. Mit einem specifischen Mißtrauen gegen alle arbiträren Gewalten des Beamtenthums sucht sie in der Selbstverwaltung auch eine Garantie der gesetzlichen Ordnung. Sie meint, daß die geschlossene, nur sich sebst verantwortliche Beamten-Hierarchie eine solche nicht hinreichend gewähre, daß es nicht genüge, diejenigen Personen zu ausschließlichen Wächtern des Gesetzes zu machen, für welche das Gesetz als Schranke der Berufsthätigkeit bestimmt ist.

Auf dieser Zweiseitigkeit der Bestrebungen beruht der Widerspruch in den deutschen Vorstellungen von der Selbstverwaltung, welche an verschiedenen Orten das suchen, was nur an *einer* Stelle durch *ein* und *dieselbe* Organisation zu finden ist. Die schillernde Vieldeutigkeit des Worts *Verwaltung*, die verfängliche Zweideutigkeit des Worts *Selbst*verwaltung hat es dahin gebracht, daß alle Parteien dieselbe Formel in ihr Programm aufnehmen, obgleich sie zunächst entgegengesetzte Einrichtungen wollen.

Diese Zerfahrenheit besteht indessen nur in den Vorstellungen. In der *Wirklichkeit* sind nicht nur die Elemente der Reform, sondern auch ihre Verbindung in Deutschland längst gegeben.

Die *wirthschaftliche* Verwaltung unserer Gemeinden und Kreise bedarf der Stetigkeit, Ordnung und Wahrung ihrer dauernden Zwecke durch

die gesetzlichen Normativbestimmungen des bestehenden Verwaltungsrechts, welches nur durch verantwortliche Organe unter Autorität der Staatsgewalt zu handhaben ist.

Die gesetzliche Ordnung unsrer Staatsverwaltung andrerseits bedarf der stetigen Mitwirkung der Communalverbände in ihrem Personal wie in ihren Mitteln: Niemand kann und will sie durch einen neuen Apparat von Staatsbeamten ersetzen.

Unsere Communalbeamten müssen also zugleich Organe des Staats (mittelbare Staatsbeamte) sein, so weit sie das gesetzliche Verwaltungsrecht auszuführen haben, und müssen in ihrer Ernennung und Verantwortlichkeit die vollen Garantien der Ausführung des gesetzlichen Willens darbieten.

Andrerseits müssen die Organe der örtlich thätigen Staatsgewalt in ihrem Personal und Geschäftsgang verbunden bleiben mit den Beschließungen der Communalvertretung über die wirthschaftliche Communalverwaltung.

Dies einheitliche Verhältniß hat dem deutschen Communalwesen seit Menschenaltern seinen festen Typus gegeben, welcher nur fortgesetzt und erweitert werden kann, in bewußtem Gegensatz gegen das System einer Abtrennung der obrigkeitlichen Verwaltung durch Präfecten, Unterpräfecten, Maires und Beigeordnete, Präfecturräthe und Conseil d'Etat.

Die Verkennung dieser Wahrheit beruht auf einer Unklarheit der herrschenden Vorstellungen, welche als Erbtheil des absoluten Staats nur langsam zu überwinden ist. Die Monopolisirung jeder zusammenhängenden, bedeutungsvollen politischen Thätigkeit in dem berufsmäßigen Beamtenthum hat in den höheren Schichten der deutschen Gesellschaft mehr noch als in den Mittelklassen, eine Unsicherheit und Unfertigkeit der Vorstellungen zurückgelassen gerade auf diesem Gebiet, weil es mehr wie jedes andere eine zusammenhängende Thätigkeit und praktische Kenntniß voraussetzt. Dem Berufsbeamtenthum andrerseits sind die Vortheile seiner Stellung wieder verloren gegangen durch eine Arbeitstheilung, welche durch neue Organisationen durchkreuzt wird. Im Gegensatz zu der fortschreitenden Einsicht in Fragen der volks- und staatswirthschaftlichen Reform, der privat- und strafrechtlichen Gesetzgebung, sind die herrschenden Vorstellungen auf diesem Gebiet am meisten zurückgeblieben. Unsere aus fremden Gesetzen übersetzten Verfassungsartikel haben einen ähnlichen Zustand erzeugt, wie vor Jahrhunderten die Reception der „fremden Rechte", deren Verwirrung nur langsam durch Wissenschaft und Praxis überwunden wurde.

Um nach deutscher Weise zuerst auf dem Boden der Wissenschaft vorarbeiten zu helfen, hat der Verfasser in einer Schrift über

„Verwaltung, Justiz, Rechtsweg. Berlin 1869"

die innere Verkettung von Verfassung und Verwaltung an den Gegensätzen des englischen, französischen und deutschen Staatsbaus darzulegen gesucht.

Der scheinbare Einfluß, welchen diese Schrift auf den preußischen Gesetzentwurf über die Kreisordnung vom October 1869 geübt hat, beruht darauf, daß die Grundelemente des Verwaltungsrechts und Communalwesens gegeben sind, und daß zwischen beiden nur eine Combination möglich ist. Die in später Stunde beschlossene Annahme dieser Grundsätze ist freilich noch eine adoptio minus plena geblieben. Die richtige Gestaltung der Aemter ist nicht überall consequent durchgeführt. Der Grundsatz der gesetzmäßigen Regelung der Communalsteuern ist durch eine versuchte

Transaction mit dem alten System in einer gewissen Halbheit stehen geblieben. In der Kreisvertretung ist eine äußerliche Verbindung der widersprechenden Grundprincipien der alten und der neuen Gesellschaft versucht, welche auf Widerspruch von allen Seiten stößt.

Es liegt in der Natur der Sache, daß die Seite der Amtsbildung mehr die conservativen, die Seite der Steuerreform mehr die liberalen Sympathien erworben hat, obschon beide Seiten untrennbar zusammen gehören.

Die halb beendete Berathung des Gesetzentwurfs ist in halben Grundsätzen stehen geblieben.

In dieser Lage der Verhältnisse soll gegenwärtige Darstellung einen Abschluß (den dritten Hauptabschnitt) der oben gedachten Schrift bilden. Sie beschränkt sich auf die positive Gestalt der preußischen Verhältnisse, in welchen ein durchgebildetes einheitliches Verwaltungsrecht den Uebergang in die Selbstverwaltung durch ein Gesetz möglich macht. In den beigefügten Noten ist nur noch eine untergeordnete Rückweisung auf englische und französische Verhältnisse gegeben, sowie eine Erörterung streitiger Spezialfragen der preußischen Reform.

Der Zweck der Darstellung ist ein Aneinanderrücken der Verhältnisse, welche heute noch in den deutschen Vorstellungen auseinander liegen. In hundertfältiger Combination und Wiederholung muß unseren Zeitgenossen die Ueberzeugung aufgenöthigt werden, daß in Dorf und Stadt, im Schulzenamt wie im Ministeramt, die gesetzmäßige und die wirthschaftliche Verwaltung des Gemeinwesens einheitlich und untrennbar zusammengehören, daß die gesuchte „Reform der Staatsverwaltung", die „Selbstverwaltung" und der „Rechtsstaat" in der That ein und dieselbe Sache sind. Eine dreißigjährige Selbstthätigkeit im Staatsdienst und im Communalwesen hat den Verfasser freilich gelehrt, wie langsam diese disparaten Vorstellungen an einander rücken, wie schwer die von einer Seite vorgefaßten Meinungen zu überwinden sind. Deutscher Rechtssinn und Wahrheitsliebe wird aber den richtigen Weg endlich zu finden wissen.

Es bedarf dazu des Entschlusses, die gesicherte Ordnung des öffentlichen Rechts nicht halb, sondern ganz zu wollen, und folgerecht sich diejenigen Selbstbeschränkungen aufzuerlegen, ohne welche Provinz, Kreis und Gemeinde lebendige Glieder unseres heutigen Staats nicht mehr werden können.

Es bedarf des Entschlusses, das Steuerprincip der Selbstverwaltung als unabweisbare Consequenz der Stein-Hardenbergischen Gesetzgebung nicht halb, sondern ganz zu wollen.

Aus beiden Factoren ergiebt sich dann die Gestalt der Vertretung in Gemeinde, Kreis und Staat einerseits, die Formirung der ständigen Verwaltungskörper bis zu dem Reichsrath hinauf andrerseits, als einfache Consequenz des Verhältnisses von Pflichten und Rechten im öffentlichen Leben.

Erst damit findet der unvermittelte Widerspruch zwischen der Verfassung des constitutionellen Staats und der überkommenen Verwaltung des absoluten Staats seine endliche Versöhnung, — die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung ihre Fortführung im constitutionellen Deutschland.

Berlin, im Mai 1870.

Inhaltsverzeichniß.

		Seite
I.	Die Gesellschaft im Staat	1—7
II.	Gegensatz der obrigkeitlichen und wirthschaftlichen Selbstverwaltung	8—19
III.	Die Preußische Städteordnung als Ausgangspunkt	19—25
IV.	Das Verhältniß der Kreise und Landgemeinden	26—32
V.	Das Amtssystem der Selbstverwaltung	32—53
VI.	Das Steuersystem der Selbstverwaltung	54—63
VI[a].	Die Fortbildung zur realen Hausstandssteuer	63—66
VII.	Die Bildung der Kreisvertretung	67—79
VIII.	Die Kreisverwaltungsbehörde. Kreisausschuß	80—90
IX.	Die Bezirksverwaltungscuratorien	90—97
X.	Die Einzelgebiete der Kreisverwaltung	98—100
X[a].	Hauptgebiet der Polizeiverwaltung	101—122
X[b].	Die Bildung der Geschwornenlisten	122—126
X[c].	Das System der Strafverfolgung	126—131
X[d].	Militäraushebung und Landwehrsystem	131—135
X[e].	Einschätzung und Erhebung der directen Steuern	135—140
X[f].	Die Selbstverwaltung des Volksschulwesens	140—151
X[g].	Die Armenverwaltung	151—157
X[h].	Die Verwaltung der öffentlichen Wege	157—160
X[i].	Ergänzende Gebiete der wirthschaftlichen Verwaltung	160—164
X[k].	Verwaltungsgerichtshof I. Instanz und Ordnungsstrafrecht	164—172
XI.	Gesammtbildung der Gemeinde-, Kreis- und Stadtverfassung	173—183
XII.	Fortbildung der Kreisverwaltung. Provinzialverwaltung	184—188
XIII.	Die Staatscontrolle der Selbstverwaltung	189—196
XIV.	Die Rechtscontrolle. Verwaltungsgerichtshof	196—211
XV.	Resultat. Die Theilnahme am Staat	212—226

Erläuterungen und Amendements
zu
dem Gesetzentwurf über die Kreisordnung.

Eingang. Seite 15. 16. 30. 151. 173. 183.
§. 1. 2. S. 22—24. 27—32.
§. 3. S. 31.
§. 4. S. 178—180.
§. 7. S. 43—45. 123. 124.
§. 8—16. S. 25. 53—66. 145. 146.
§. 12—16. S. 65.
§. 14. S. 138. 139.
§. 17. S. 78. 153. 156.
§. 18. 19. S. 173—188.
§. 20. S. 33. 34.
§. 21. S. 33. 174. 175.
§. 23. S. 33. 105.
§. 24. S. 33. 175.
§. 27. 28. S. 33. 105. 151.
§. 29. S. 27. 175. 201.
§. 30—38. S. 33.
§. 39. S. 101—113. 121. 174. 175. 201. 202.
§. 40. S. 34. 35.
§. 41. S. 32. 90—97. 144—147. 152. 158. 176.
§. 42—44. S. 34. 35. 144. 152. 158.
§. 45 ff. S. 32—35. 48. 49. 105—109. 200.
§. 46. S. 21. 36—42. 50—53. 96. 97. 113. 193.
§. 47. S. 48.
§. 49. S. 35. 114. 115.
§. 50 ff. S. 35. 105—111. 120—122.
§. 51. S. 35. 109—111. 154.
§. 53. S. 35. 159.
§. 54. S. 111. 189. 190.
§. 56. S. 104—106. 120. 169. 170. 200. 201.
§. 57. S. 89. 169.
§. 58. S. 36—42. 50—53. 193.
§. 59. 60. S. 114. 115.
§. 61 ff. S. 82. 83. 84. 193. 194.
§. 65. S. 111. 189. 190.
§. 66—91. S. 67—79.
§. 76. 86. S. 74. 180.
§. 82—85. S. 44. 45. 75. 79. Abschn. XV.
§. 96—103. S. 70. 115. 148. 158.
§. 104—106. S. 70. 161.
§. 107. S. 80—90. 172.
§. 108—110. S. 84. 85. 88—90. 193.
§. 111. S. 85. 86. 99. 109—113. 123—125. 129. 132—134. 138. 139. 147—149. 153. 158. 159. 163. 177.
§. 112. S. 35. 86. 112. 113. 132. 133. 138. 139. 155. 159. 164—172. 196—208.
§. 114. S. 140—151.
§. 115. 116. cf. §. 61.
§. 118. S. 114. 115.
§. 119. cf. §. 111.
§. 121—129. S. 19—21. 178—180.
§. 122—125. S. 89.
§. 130—134. S. 21. 22. 25. 115. 150. 177. 186. 187. 191—194. 196—208.

I.

Die Gesellschaft im Staat.

Die Erfindung der Maschine hat in unserem Jahrhundert nicht nur die erwerbende, sondern auch die geistige Arbeit umgewandelt, und der ehemaligen Philosophie vom Staat ein Ende gemacht.

Auch die Wissenschaft kann sich der Anerkennung nicht entziehen, daß jenes abstracte „Ich," aus welchem das ehemalige Naturrecht den Staat aufbaute, nicht der wirklichen Welt angehört, daß in der Wirklichkeit vielmehr jedes „Volk" sich innerlich scheidet und gliedert nach dem Erwerb und Besitz der äußeren und geistigen Güter, zu deren Aneignung und Genuß die Menschheit bestimmt ist.

Das Mittelalter hat die drei großen Schichtungen des ländlichen, städtischen Besitzes und der Kirche hinterlassen, welche freilich sehr zahlreiche Passivglieder einbegriffen und auch mannigfaltige Verbindungen unter sich eingingen. Mit dem Verfall des Feudalstaats erhob sich über alle drei „Stände" das landesherrliche Beamtenthum als die regierende Klasse. In der neueren Gesellschaft erscheinen immer mannigfaltigere Verzweigungen. Der Gutsbesitzer, Bauer, Häusler, Tagelöhner, der Kaufmann, Fabrikherr, Gewerbtreibende, Gehülfe, städtische Tagearbeiter, der Beamte, Geistliche, Arzt, Lehrer, Gelehrte, Künstler sind nur einige äußere Typen einer Gestaltung, für welche unser Jahrhundert keine systematische Ordnung mehr zu finden weiß. Auch mit der Scheidung von Grundbesitz, Kapitalbesitz und industriellem Besitz sind die vorhandenen Verschiedenheiten und Gegensätze von Arbeit und Besitz, von materiellem und geistigem Besitz, von kleinem, mittlerem und großem Besitz nicht zu erschöpfen; noch weniger die mannigfaltigen Verbindungen von Arbeit und Besitz, die Verbindungen mehrer Besitzweisen in einer Person. Die neuesten Versuche einer Classification in dem englischen Census haben zu einer Gruppirung von mehr als

1100 professions geführt, welche nur nach äußerlichen Merkmalen und Durchschnitten sich bilden, welche aber die Unmöglichkeit einer „ständischen Gliederung" in den heutigen Culturstaaten Europa's unwiderleglich darthun.

Von Frankreich aus ist die Bezeichnung dieses Gesammtorganismus als die „Gesellschaft," die Gesammtheit ihrer gegenseitigen Beziehungen als „sociale Verhältnisse," üblich geworden. Nach schweren Kämpfen ist dort das Bewußtsein vom Gegensatz zwischen Staat und Gesellschaft am klarsten entwickelt, aber noch zu keiner Lösung gelangt.

Feststehend ist in dem unendlich verzweigten Organismus der Gesellschaft nur der Grundsatz, daß jede Art des Besitzes eine Abhängigkeit der Nichtbesitzenden begründet, daß diese Abhängigkeit in dauernder Wirkung alle Lebensverhältnisse durchdringt, daß sie activ und passiv das Leben der Familie beherrscht, daß sie Herrschaft und Abhängigkeit von Generation zu Generation überleitet, und damit das Element der Unfreiheit in den Staat trägt.

Unabänderlich ist ebenso das Bestreben der besitzenden Klassen, jene Abhängigkeit zu erhalten, zu befestigen, zu erweitern, wie das Bestreben der abhängigen Klassen, jene Abhängigkeit zu vermindern und aufzuheben.

Es entsteht dadurch in dem Leben des Volkes ein System widerstreitender Interessen, welches in unabsehbaren Durchkreuzungen bei jedem Versuch zur Bildung eines Gesammtwillens im letzten Hintergrund alles Streites steht.

Ebenso gewiß ist es leider, daß diese Gegensätze aus sich heraus unlösbar sind. Die „Harmonie der Interessen" ist ein frommer Wunsch der Gesellschaft nach erschöpfenden Kämpfen, welche ohne Versöhnung enden. Die Idee der „Volkssouverainetät," welche nach jeder Krisis des Staatslebens auftritt, enthält in der Wirklichkeit eine Souverainetät der Gesellschaft, welche weder zur Einheit, noch zur bürgerlichen und politischen Freiheit zu gelangen vermag. Der nüchterne Ernst, mit welchem die heutige englische Erwerbsgesellschaft den Staat in ein System der „Interessen" aufzulösen versucht (Stuart Mill), endet nur mit dem Selbstgeständniß: „Jedermann hat seine zwei Arten von Interessen, Interessen welche er versteht, und welche er nicht versteht." — „Jedermann hat selbstische und unselbstische Interessen." — „Jedermann hat naheliegende und entfernte Interessen." — „Auf jeder Bildungsstufe aber werden die Interessen, von welchen die Menschen sich leiten lassen, immer die sein, welche in die Augen fallen, und welche auf

ihre gegenwärtige Lage einwirken, — ihre sichtbaren und greifbaren Interessen." Die bloße Zusammenfassung solcher „Interessen" kann die Freiheit weder des Ganzen noch des Einzelen begründen.

So unabänderlich aber diese Natur der Gesellschaft als natürliche Grundlage des Volkswillens erscheint, ebenso unabänderlich ist in die Natur des Menschen die Bestimmung gelegt, diese Gegensätze zu überwinden durch den Entschluß seines freien, sittlichen Willens.

Wie der einzele Mensch den Widerstreit seiner Triebe und Begierden mit seinen sittlichen Pflichten durch freien Entschluß überwinden soll: so ist es die ewige Bestimmung der Gemeinschaft der Menschen jenes Gegensatzes der Interessen und ihrer Unfreiheit — selbst mit dem Opfer der Person und des Vermögens — Herr zu werden, durch den Organismus des Staats. Wie kein Individuum seine sittliche Pflicht, so vermag kein Volk sein staatliches Bewußtsein zu verleugnen. Der Mensch ist seinem Wesen nach ein *ζῶον πολιτικόν*.

Im Gegensatz des natürlichen Zuges der Interessen ergiebt sich daraus ein System der öffentlichen Pflichten, welches sich mit der fortschreitenden Gestalt der Gesellschaft umwandelt. Der heute tief verzweigte Organismus der Heeres- und Gerichtsverfassung, der Finanzen und der Verwaltung des Innern, der Kirche und der Schule, hat die letzte Bestimmung, die gesellschaftliche, rechtliche, politische Freiheit der Gesammtheit und des Einzelen zu begründen und zu erhalten.

Aeußerlich erscheinen diese Verhältnisse als Zwang, — als Militair-, Gerichts-, Polizei-, Steuerpflicht, Schulzwang ꝛc., — als allgemeine Pflicht zum Gehorsam gegen Gesetz und Obrigkeit. Allein dieser Zwang ist die wahre Erfüllung der bürgerlichen Freiheit, soweit er dem Zuge der Gesellschaft zur Unfreiheit gegenüber tritt: so wie der Gehorsam gegen das Sittengebot die wahre Freiheit ist, gegenüber den Trieben und Begierden des Einzelen.

Die Verbindung der Menschen zum Staat ist danach kein bloßer Nothbehelf zur besseren Erreichung der Zwecke der Gesellschaft. Diese Grundidee der heutigen Civilisation, am meisten der neuenglischen und französischen Gesellschaft, ist als eine Verirrung des menschlichen Geistes zu bekämpfen. Der Staat ist selbständig in der sittlichen Natur des Menschen gesetzt, wie die Gesellschaft in seiner wirthschaftlichen Bestimmung begründet ist. Die letztere ist Mittel zum Zweck; denn alle Wunder der heutigen Gütererzeugung, aller Reichthum und Glanz der modernen Civilisation

bleiben werthlos, wenn sie nicht auch den sittlichen Character des Menschen und der Menschheit zu erhöhen vermögen.

Zwischen dem Gesammtorganismus der Gesellschaft und des Staats erscheint hienach ein dauernder Gegensatz, der eine stetige Bewegung in das Leben der Völker trägt.

In unserem Jahrhundert ist durch die Umwandlung aller Besitz- und Erwerbsverhältnisse der menschliche Geist in unwiderstehlicher Einseitigkeit auf die Interessen der Gesellschaft hingelenkt worden. Die herrschenden Vorstellungen der Zeit haben sich in einer Socialphilosophie zusammengefaßt, deren Ueberwindung unsere nationale Aufgabe sein wird. Wie im Beginn der neuen Zeit Deutschland den Beruf erfüllt hat, das sittliche Wesen der Kirche gegen die äußerliche Auffassung der Kirche im Süden und Westen Europa's durchzukämpfen: so wird Deutschland auch im Beginn der neuesten Zeit noch einmal die Kraft bewähren, die sittliche Ordnung des Staats zur Geltung zu bringen gegen die sociale Verbildung des Staats.

Nicht Interesse und Interesse, sondern Interesse und Pflicht stehen sich in dem Streit der Gegenwart einander gegenüber. Alle Einrichtungen des Staats mit ihrem Zwangscharakter und ihren fernliegenden Zielen, stehen unabänderlich den nächsten Interessen der Gesellschaft entgegen. Jede Gesellschaftsgruppe als solche behandelt ihren Antheil am Staatswillen (Standschaft oder Wahlrecht) nach dem natürlichen Zuge der Interessen, und hält die daraus hervorgehenden staatlichen Vortheile für das allein Wesentliche. Jede Gesellschaftsgruppe als solche erhebt nur Ansprüche auf Macht, Leitung, Beschließung, aber niemals auf Lasten, niemals auf persönliche Arbeit und Verantwortlichkeit, ohne welche staatliche Freiheit nicht zu erringen ist. Alle sociale Anschauungsweise drängt dahin, die Staatseinrichtungen ihren nächsten Interessen dienstbar zu machen.

Bildet die Gesellschaft in dieser Richtung einen fest zusammenhängenden Organismus: so bedarf es eines staatlichen Gegenorganismus, welcher die gesellschaftlichen Interessen sich unterordnet, und in stetiger Uebung den Menschen zur Erfüllung seiner staatlichen Pflichten zwingt und gewöhnt.

Der absolute Staat wußte diese Aufgabe nur zu lösen durch die Zusammenfassung aller seiner Thätigkeit in einem berufsmäßigen Beamtenthum, unter Aufhebung der freien Bewegung der socialen Interessen im Ganzen wie im Einzelen.

Die Nothwendigkeit einer freien Bewegung für die heutige

Entwickelung der Erwerbsgesellschaft hat den constitutionellen Staat nach dem Muster Englands auf dem europäischen Continent eingeführt und gestaltet.

Allein eine solche Verfassung läßt sich nicht äußerlich durch bloße Nachbildung eines Ober- und Unterhauses herstellen. Staat und Gesellschaft bedürfen vielmehr ihrer organischen Verbindung von unten herauf in ihren einzelen Gliedern, wenn die „Freiheit in der Ordnung" ein gesichertes Gut werden soll.

Es folgt daraus zunächst in negativer Richtung, daß man gesonderte Besitzweisen nicht unmittelbar mit staatlichen Rechten (Standschaften, Wahlrechten) ausstatten darf. So lange man bloße Interessengruppen zu Staats- und Gemeindekörpern formirt, macht man den Staat der Gesellschaft dienstbar und organisirt damit einen endlosen Streit, welcher, wenn er zum Ziele gelangte, den ständischen Staat zurückführt, der dann durch den Absolutismus von neuem überwunden werden müßte. Die Parlamentsverfassung läßt sich nicht in solcher Weise auf den nackten Organismus der Gesellschaft setzen. Die Staatsgewalt muß vielmehr umgekehrt von unten herauf die gesellschaftlich geschiedenen Gruppen zu Territorialverbänden für staatliche Zwecke vereinigen und aneinander gewöhnen. Im Widerspruch mit den nächsten Interessen aller Klassen ergeben sich daraus die 3 untrennbaren Grundsätze der Parlamentsverfassung:

1. Sie bildet eine Staatsregierung nach Gesetzen, indem sie die Militair-, Gerichts-, Polizei-, Finanz- und Kirchenhoheit an feste Grundsätze bindet, deren Innehaltung durch die Verwaltungsjustiz und durch die Gerichte controlirt, und damit diese Verwaltung von einfachen Majoritätsbeschlüssen der zeitigen Interessenvertretung unabhängig stellt.

2. Sie vertheilt die zur Ausführung jener Ordnung nothwendigen persönlichen Pflichten und Lasten nach der Leistungsfähigkeit der gesellschaftlichen Klassen.

3. Sie gruppirt diese persönlichen Pflichten und Geldaufwendungen nach der Natur der örtlich thätigen Staatsgewalt zu Land-, Stadt- und Kreisgemeinden als Träger gesetzlich geordneter Staatsfunctionen.

Im Gegensatz der feudalen Ordnung, in welcher die Gemeinden und Landschaften noch ihre eigenen Interessen wahrnehmen, ihre eigene Weise der Ausführung bestimmen, die Mittel nach ihren eigenen Beschließungen aufbringen, entsteht dadurch ein System der Verwaltungsgemeinden, deren Normativgrundsätze und Steuerfuß gesetzlich geordnet, unter Aufhebung des localen

Widerstreits der Interessen, die freie Bewegung des Communallebens ermöglichen.

Der daraus hervorgehende Zwischenbau des Staats bildet das vielbesprochene Selfgovernment, welches, in Unterordnung unter die Gesetzgebung, die zeitgemäße höhere Form der Communalfreiheiten als organischer Glieder eines größeren Ganzen darstellt.

Dieser Zwischenbau ist es, welcher seit 500 Jahren die englische Verfassung begründet, entfaltet und bis heute erhalten hat. Diese Grundlegung vereinigt die widerstrebenden Klassen der Gesellschaft im Dienst des Staats, gewöhnt sie zuerst im Nachbarverband zu gemeinsamer staatlicher Thätigkeit, bringt in dieser Zusammengewöhnung die höheren Ziele der menschlichen Gemeinschaft zum Bewußtsein, und bildet auf diesem Boden die politischen Grundsätze, aus deren Zusammenfassung in ihren stetigen und in ihren wechselnden Elementen die gesetzgebende Versammlung hervorgeht. Aus der Gewöhnung an eine gesetzmäßige, verantwortliche Selbstverwaltung im Einzelen entsteht die Fähigkeit und das Recht zur Selbstverwaltung im Ganzen, d. h. die erfolgreiche Gesetzgebung und Controle der Staatsverwaltung durch einen parlamentarischen Körper.

Das Grundverhältniß von Staat und Gesellschaft in England, Frankreich und Deutschland bietet so viele Parallelen dar, daß die deutsche Betrachtungsweise sich mit Vorliebe in diesen Vergleichungen bewegt. Die Gefahr derselben liegt in einer unvollständigen Kenntniß, noch mehr in der socialen Einseitigkeit, welche aus einem zusammenhängenden Ganzen immer nur die Elemente wahrnimmt, aus denen sich erhöhte Ansprüche der eigenen gesellschaftlichen Klasse ergeben.

Die englische Staatsbildung charakterisirt sich durch die grundsätzliche Formation der Gesellschaft für den Dienst des Staats. Ihre Geschichte von der Seite des innern Zwischenbaus ist in Gn. Engl. Communalverfassung S. 1—400, von der Seite der Staatsverwaltung in Gn. Engl. Verwaltungsrecht S. 1—680, und in gedrängtester Uebersicht Gn. Verwaltung, Justiz, Rechtsweg S. 38—51 gegeben. Die gleichmäßige Heranziehung der besitzenden Klassen zum Kriegs-, Gerichts-, Polizeidienst und zur Steuerlast seit der normannischen Eroberung ergab eine gleichmäßige Gliederung der öffentlichen Pflichten als Attribute öffentlicher Körperschaften vom großen Rath und Parlament herab bis zur Zehntschaft. Die reichsständische Zeit hat das wichtigste Mittelglied der Friedensrichter und der Quartalsitzungen eingefügt, die Zeit der Tudors hat die Consolidirung des Kirchspiels, die Restauration eine formirte Grafschaftsmiliz, das XVIII. Jahrhundert ein Ineinandergreifen und Aneinandergewöhnen aller Klassen in dieser Thätigkeit begründet. Das Leben der höheren Stände ist vorzugsweise durchdrungen von diesem öffentlichen Berufe. Die nachbarliche Verbindung durch gleiche Gemeindelasten im engern Kreis, die Gleichheit ihrer Durchführung im ganzen Lande, die Gleichheit der Steuerpflicht wie des Privatrechts, erzeugen hier ein gewaltiges, die geschiedenen Interessen der Gesellschaft beherrschendes Band, welches dem englischen Volk das Verständniß und den Sinn

für öffentliche Geschäfte und damit die Fähigkeit zur Selbstthätigkeit in Gesetzgebung, Steuerbeschließung und zu einer dominirenden Controlle der königlichen Staatsverwaltung gegeben hat.

Die Grundeigenthümlichkeit der französischen Staatsbildung besteht in dem Uebergewicht der socialen über die staatlichen Formationen, durch welche schon am Schluß des Mittelalters die politische Freiheit zersetzt und aufgelöst wurde. Eine Uebersicht dieser „socialen" Verfassungsbildung ist in Gn. Engl. Communalverfassung S. 1222—1245 gegeben. Die specifische Entartung der Staatsinstitutionen im ancien régime beruht auf der schon damals überwiegend socialen Grundanlage der Nation. Von der Nothwendigkeit Staatsgewalten durch Gesetze zu normiren hatte die französische Gesellschaft beim Ausbruch der Revolution keine Vorstellung. Aus dem ancien régime heraus kannte sie den Staat nur in Gestalt eines Königthums, welches nach souveränem Ermessen alle öffentlichen Verhältnisse ordnete, vorbehaltlich der unter Gerichtsschutz gestellten Privatrechte, Privilegien und Befreiungen. Nachdem in leidenschaftlichem Kampf der dritte Stand die privilegirten Stände überwältigt, und sich selbst für „souverän" erklärt hatte, blieb jenes Grundverhältniß unverändert bis heute. Wie das Königthum Träger des unbeschränkten Staatswillens im Interesse der privilegirten Klassen, so erscheint der neue Volkssouverän als unbeschränkte Staatsgewalt im Gesammtinteresse der gesellschaftlich gleichen Klassen. Die Gesellschaft will sich nicht durch Gesetze binden, verlangt vielmehr unmittelbare praktische Verwirklichung ihrer Forderungen durch die Staatsgewalt. Wie in dem Absolutismus bleibt daher alle staatliche Thätigkeit in einem berufsmäßigen Beamtenthum monopolisirt, und es entsteht der unvermittelte Gegensatz einer republicanisch gedachten Verfassung mit einer absolutistisch organisirten Verwaltung. Die Antithesen zwischen Staat und Gesellschaft auf diesem Boden sind mustergültig dargelegt in L. Stein, der Begriff der Gesellschaft und die sociale Geschichte der französischen Revolution. Leipzig 1850.

Die deutsche Staatsbildung hat seit dem Verfall der Stände den Staat im berufsmäßigen Beamtenthum monopolisirt. In dieser Neubildung dauerten aber die Reste der alten Staats- und Gesellschaftsordnung fort, in welcher politische Rechte noch mit besonderen gesellschaftlichen Gruppen verwachsen waren. In solchen Uebergangsbildungen durchkreuzen sich die Grundanschauungen einer alten und einer neuen Gesellschaftsordnung mit dem Gegensatz der staatlichen und der gesellschaftlichen Grundauffassung. Auf dem so entstehenden unabsehbaren Felde des Streits ist unsere größte Schwierigkeit die Entfremdung der Gesellschaftsklassen von einer zusammenhängenden Selbstthätigkeit im Staat. Die alte Gewohnheit einer Verbindung der Staatsgewalt mit bestimmten Besitzgruppen schiebt dem System der Selbstverwaltung den feudalen Gedanken der Autonomie unter, und dient den verschiedenen Gruppen der Gesellschaft lediglich als Handhabe zur Erhaltung und Erneuerung particulärer Rechtsbildungen. Hat der französische Constitutionalismus den Gesammtbegriff der Parlamentsverfassung bis zur Unerkennbarkeit entstellt: so ist der deutsche Particularismus unerschöpflich in selbstgemachten Begriffen einer „Selbstverwaltung," welche mit dem Wesen der Sache nichts gemein haben, als den Gegensatz. Die Verhandlungen unseres Abgeordnetenhauses über den Entwurf einer Kreisordnung verglichen mit den Verhandlungen über die Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnungen von 1850 ergeben indessen, in welchem Maß zwei Jahrzehnte constitutioneller Verfassung das Staatsbewußtsein der deutschen Gesellschaft geklärt und gefördert haben.

II.

Gegensatz der obrigkeitlichen und wirthschaftlichen Selbstverwaltung.

Das Selfgovernment, welches der englischen Parlamentsverfassung zu Grunde liegt, beruht auf der Umbildung des feudalen Gemeindewesens in Verwaltungsgemeinden. Es übernimmt diejenigen Staatsfunctionen, welche wir als innere Landesverwaltung in den Händen der Staatsbeamten zu sehen gewohnt sind, und macht dafür die Kreis- und Gemeindeverbände zu ausführenden Organen. Es zieht also die gesellschaftlichen Klassen zur verantwortlichen Ausführung der Gesetze heran, so wie umgekehrt die Parlamentsverfassung dieselben Klassen zur Bildung des gesetzgebenden Körpers beruft. Es ergeben sich daraus die positiven Merkmale, welche die selbstverwaltenden Gemeinden von den mittelalterlichen (feudalen) Communen und Genossenschaften scheiden.

Alle Selbstverwaltung beruht auf gesetzlicher Regelung, auf einem vollständig durchgebildeten Verwaltungsrecht. Es ist dies der für die deutsche Betrachtung am stärksten hervortretende Charakterzug, — darauf beruhend, daß im heutigen Staat die Grundsätze der Gesammtheit auch die einzelen Glieder beherrschen müssen, daß also die heutigen Communen nur integrirende Glieder des Staatsganzen sein können. Die gesetzliche Regelung umfaßt alle Punkte, auf denen die Uebereinstimmung des Ganzen und der Glieder beruht: die Bezirke, die Objecte, die Subjecte und die Beitragspflichten der Communalverbände. Es sind dies gerade diejenigen Verhältnisse, in welchen das nächste Interesse der gesellschaftlichen Klassen mit den dauernden Lebensbedingungen des Staats in Widerstreit steht.

Bezirke der Selbstverwaltung sind die hergebrachten Landschafts-, Kreis-, Stadt- und Dorfverbände, welchen sich die Verwaltungsgesetzgebung immer zunächst anschließen muß, um die Schwierigkeiten ihrer Aufgabe nicht ohne Noth zu verdoppeln. In

weiterer Fortbildung hat die englische Gesetzgebung den Grundsatz durchgeführt: der Ortsgemeinde an persönlicher Thätigkeit und Steuerlast zuzumuthen, was sie tragen kann; was darüber hinausgeht, dem Grafschafts- und Stadtverband aufzulegen; alles darüber hinausgehende aber der unmittelbaren Staatsverwaltung vorzubehalten.

Gegenstand der Selbstverwaltung sind nicht eigene Rechte, nicht gesellschaftliche Interessen, sondern die staatlichen Functionen der innern Landesverwaltung: der Geschwornendienst, die Verwaltung der Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei, die Militäraushebungen und das Landwehrsystem, die Armen-, Schul- und Wegeverwaltung, die Erhebung und Verwaltung der Communalsteuern und des communalen Stammvermögens, wo ein solches vorhanden — doch so, daß alle Vermögensverwaltung hier nur als Mittel zum Zweck der Erfüllung staatlicher Pflichten erscheint. Dieser Umfang der Selbstverwaltung ergiebt sich aus der Natur der Staatsgeschäfte. Es sind die Functionen der örtlich thätigen Staatsgewalt, die sich zur Handhabung im Nachbarverbande eignen. Der Nachbarverband hat eine sachlich beschränkte Wirksamkeit, da die Aufgaben des Staatsganzen sich in seinen örtlichen Gliedern nicht erschöpfen. Die Gesammtbeziehungen des Staats nach außen, das stehende Heer, die indirecten Steuern und Regalien, wichtige Theile der Gerichts- und inneren Verwaltung entziehen sich einer Decentralisation und lokalen Selbstverwaltung ihrer Natur und Bestimmung nach.

Die Organe der Selbstverwaltung bilden höhere oder niedere Aemter, zum Theil auch Gemeindeausschüsse in Gestalt von juries. Alle Aemter des Selfgovernment haben aber den reinen Amtscharakter, — alle Rechte und Ehren, — alle Pflichten und Verantwortlichkeiten der Staatsämter. Auch die Grundsätze der Ernennung und Entlassung sind die normalen Grundsätze des Amtsrechts mit nur wenigen aus der Natur des Ehrenamts folgenden Abweichungen. Die vollkommene Identität mit den Staatsämtern, die Beseitigung jeder ständisch-patrimonialen Reminiscenz, wird in England sichtbar an den stetigen Umwandlungen, vermöge deren in jedem Menschenalter unbesoldete Ehrenämter des Selfgovernment an die Stelle besoldeter Staatsämter treten und umgekehrt. Aeußerlich erkennbar sind die Functionen der Selbstverwaltung an dem Amtseid der Kreis- und Gemeindebeamten.

Subjecte der Selbstverwaltung sind alle gesellschaftlichen Klassen im communalen Verbande in dem weitesten Maße,

in welchem sie den persönlichen Dienst der Ehrenämter zu tragen vermögen. Die Selbstverwaltung ist an keine bestimmte Besitzweise geknüpft. Ein Census dafür, soweit er vorkommt, ist immer erst nachträglich entstanden, und hat in keiner Zeit zu dem Wesen der Sache gehört. — An die Verpflichtung zum persönlichen Dienst als das Primäre, schließt sich dann die persönliche Steuerpflicht aller Hausstände nach dem Maßstab des dem Communalverband zugehörigen Besitzes an.

Alle Selbstverwaltung setzt sich also aus Aemtern und Steuern zusammen deren Combination in wunderbarer Biegsamkeit sich allen Wandelungen von Staat und Gesellschaft anschließt.

Die tiefliegende Bedeutung dieser Einrichtungen ist die organische Verbindung der Gesellschaft mit dem Staat, — die Lösung des Problems, die vielgegliederten Interessen zu einem einheitlichen Staatswillen zusammenzufassen.

Die Selbstverwaltung erhält die Harmonie der besitzenden, Mittel- und arbeitenden Klassen, indem sie den höheren Klassen vervielfältigte und schwerere Pflichten auflegt, kraft deren sie in gesetzmäßiger Uebung staatlicher Functionen das Maß des Einflusses gewinnen, welches sie anderenfalls durch die gesellschaftliche Macht des Besitzes in der Weise der Unfreiheit erstreben.

Sie bestimmt den Grundcharakter der parlamentarischen Körperschaften von unten herauf; denn die praktische Ausübung der Pflichten des Menschen gegen den Menschen im Nachbarverband erhebt den Einzelen über den natürlichen Zug der Interessen, welcher nur nach Erwerb und Besitz, nach Genuß und Einfluß geht. Das gesellschaftliche Leben des Kreisverbands und der Gemeinde wird damit durchdrungen und befruchtet von dem Verständniß für den Staat und von dem Gemeinsinn, welchen der Absolutismus auch in seiner besten Gestalt nur zu einem Monopol der Beamtenklasse macht.

Sie giebt dem aus den Körperschaften der Selbstverwaltung hervorgehenden Parlament mit dem Rechte auch die Fähigkeit, die Gesetzgebung des Landes gleichmäßig fortzubilden und den Gang der Staatsverwaltung wirksam zu controliren.

Sie erzeugt den Rechtssinn der Nation, den das gesellschaftliche Leben aus seinen Interessen heraus nicht zu entwickeln vermag: das Bewußtsein von der Nothwendigkeit einer festen, die Rechte der Gesammtheit und des Einzelen sichernden Rechtsordnung. Auch von dieser Seite aus correspondirt das Ganze mit den einzelen Gliedern. Erst die Einschiebung des Selfgovernment giebt den

Rechts- und Parlaments-Controlen der Staatsverwaltung ihren Halt. Die Behörden des selfgovernment bilden die englische Verwaltungsjustiz, welche in Verbindung mit den Gerichtscontrolen eine abgeschlossene Jurisdiction über das gesammte öffentliche Recht darstellt. Durch diesen Zwischenbau wird die freie Bewegung der Parteien in der Centralverwaltung möglich, ohne die unparteiische Handhabung des öffentlichen Rechts und damit die Rechtssphäre des Einzelen zu gefährden. Dieser Zwischenbau erzeugt den sog. „Rechtsstaat".

Das an jedem Punkt Entscheidende ist die gewohnheitsmäßige Selbstthätigkeit im Staatsberuf. Sie ist die schaffende Kraft, welche aus der Gesellschaft heraus das Bewußtsein erzeugt, daß die Gemeinschaft der Menschen über die Bestrebungen und Interessen des Tages hinaus ein selbständiges und dauerndes Dasein im Staate haben muß. Sie ist es, welche die natürliche Vielheit der Meinungen und Bestrebungen zu einem kraftvollen stetigen Gesammtwillen zusammenfaßt.

So gewaltig der darauf begründete Staatsbau noch heute in England dasteht, so leidet dieses System doch an einer Einseitigkeit, welche der Grundrichtung und dem Recht der neugebildeten Gesellschaft widerstrebt. Es ist die völlige Unterordnung, nahezu Ignorirung der wirthschaftlichen Seite des Communallebens, welche der heutigen Entwickelung der Geldwirthschaft in den Beziehungen des Nachbarverbands nicht mehr entspricht.

Seit der Entstehung des Friedensrichteramts waren die obrigkeitlichen Functionen des Grafschaftsverbandes so überwiegend geworden, daß die Polizeigewalt alle andere Administration nach sich zog, daß im Grafschaftsverband nicht nur die Polizei, sondern die ganze Vermögens- und Steuerverwaltung durch die Friedensrichter ausschließlich gehandhabt wurde. Analog diesem System hatte sich in den Städten die Polizei mit der alten Stadtverwaltung verschmolzen in einem Magistrat (corporation), der in den meisten Städten fast ohne jede Betheiligung der Bürgerschaft sich durch Vererbung, Anciennetät oder Cooptation bildete. Seit den Zeiten der Reformation waren zwar für die Kirchspiele in Stadt und Land durch Armen- und Wegeverwaltung ebenso wichtige wie lästige Functionen entstanden. Allein auch diese hatte das allgewaltige Friedensrichteramt sich vollständig untergeordnet. Die Ortsgemeinde wurde nahezu ausschließlich durch die von ihnen ernannten Con-

stables, Armen- und Wegeaufseher verwaltet. Alle Interessen der besitzenden Klassen waren im XVIII. Jahrhundert mit jenem Hauptamt der Selbstverwaltung so tief verwachsen, daß ein Element der ständischen Bildung auch in das Friedensrichteramt eintrat; daß alle Fortbildung der Selbstverwaltung fast nur diesem Amte zu Gute kam; daß man die Selbstthätigkeit der Mittelstände in den Ortsgemeinden daneben wenig beachtete und verfallen ließ. Die Armensteuer, auf welche sich die Betheiligung der passiven Gemeindeglieder beschränkte, begann im XVIII. Jahrhundert zwar allmälich zu wachsen, bildete aber doch nur noch einen geringen Bruchtheil der Staatslasten.

Mit der Entwickelung der industriellen Gesellschaft gewannen diese Verhältnisse ein völlig verändertes Ansehen.

Es wuchs das Geldbedürfniß zunächst der städtischen Verwaltung in so ansehnlichem Maße, daß die exclusiven Magistratskörper in schroffen Widerspruch mit der steuerzahlenden Bürgerschaft traten. Seit der Reformbill von 1832 sind die Ansprüche der neueren Gesellschaft an dieser Stelle zum Durchbruch gekommen. Die Städteordnung von 1835 führt die gewählten Stadtverordnetenversammlungen ein und giebt ihnen das Beschließungsrecht über die Vermögens- und Steuerverwaltung der Korporation. Sie bildet ein Element der Stetigkeit dieser Vermögensverwaltung durch die auf längere Zeit gewählten Aldermen, und beschränkt daneben die ernannten Friedensrichter auf die Polizeiverwaltung und die sonstigen Functionen der Obrigkeit.

Die Neugestaltung nach demselben System rückt sodann weiter in die Kirchspiele. Die Bedeutung derselben war eine sehr verschiedene geworden, seitdem die Armenlast bis zu annähernd 8,000,000 £. (i. J. 1818) angewachsen war, und die Masse der Communalsteuern die alte Staatsgrundsteuer um mehr als das Zehnfache zu übersteigen anfing. Ein Antheil der Steuerzahler an der Verwaltung ließ sich auch in der Ortsgemeinde um so weniger versagen, als die Vernachlässigung und der Verfall der Kirchspielsämter notorisch die Hauptveranlassung der Verschwendung der Gemeindemittel geworden war. Das neue Grundgesetz über die Armenverwaltung von 1834 kam diesen wohlberechtigten Forderungen durch eine Neubildung entgegen, welche die Ansprüche der neuen Gesellschaft in ihrer Weise zur Geltung brachte.

1. Die Bildung einer gewählten Localvertretung war die nächste, vom gesellschaftlichen Standpunkt aus allein wesentliche

Forderung der Reform. Schon vorbereitet durch Einzelversuche, erhält sie eine gleichmäßige Gestalt durch ein nach der Höhe der Steuerzahlung abgestuftes Stimmrecht von 1 bis 6 Stimmen. Ein aus den Höherbesteuerten zu wählender Verwaltungsrath (board) bildet den wirthschaftlichen Verwaltungskörper, und zwar in der Regel für eine Mehrheit von Kirchspielen, welche nach den heutigen Bedürfnissen der Armenpflege zu kleinen Kreisverbänden, Poor Law Unions, vereinigt und in schrittweiser Ausgleichung der Armenlast zu Sammtgemeinden werden. Da indessen gewählte Körperschaften keine Jurisdiction üben können, so beschränkt sich das Board auf eine Beschließung über die einzelen Armenunterstützungen, auf Beamtenanstellungen und auf die Curatel des Armenhauses.

2. Die Verwaltung durch besoldete Beamte war zunächst veranlaßt durch den Verfall des alten Amts der Armenaufseher. Sie entsprach aber auch so sehr den Grundneigungen der Erwerbsgesellschaft, daß sie grundsätzlich und zwangsweise durchgeführt wurde. In Anerkennung, daß eine Armenverwaltung nur nach gesetzlichen Normativbedingungen geführt werden dürfe, übertrug man alle Verantwortlichkeit und Mühe der Einzelverwaltung ausschließlich diesen besoldeten Beamten, welche in dem Secretair (clerk) nunmehr ihre Verwaltungsspitze, den eigentlichen Armendirector erhalten. Als Controle der Armendirectionen dient ein Centralamt mit provinziellen Staatsinspectoren und localen Rechnungsrevisoren. Die Einheit des Verwaltungssystems stellt sich her durch die der Centralbehörde ausschließlich vorbehaltene Befugniß zur Entlassung aller besoldeten Beamten.

3. Das alte Selfgovernment der Friedensrichter beschränkt sich daneben auf Acte der Verwaltungsjustiz, Entscheidungen über das Niederlassungsrecht, Strafverfügungen und Resolute der Armenpolizei.

Diese neue Weise der Communalverwaltung mit gewählten Boards und Administration durch besoldete Beamte hat sich dann weiter ausgedehnt auf die Sanitäts- und Straßenverwaltung in den Boards of Health, sowie auf die gesammte Wegeverwaltung. Der wirthschaftliche Sinn der heutigen middle classes hat sich schließlich auch die Last der untern Polizeiverwaltung abgestreift und das alte Amt der Polizeischulzen (constables) in allen Polizeigeschäften durch besoldete Mannschaften ersetzt.

Aeußerlich sichtbar wird die modernisirte Communalverwaltung in einem Gensdarmeriecorps von 26,000 Mann, einem Corps von mehr als 15,000 besoldeten Armenbeamten und einem entsprechenden

Personal der Sanitäts- und Wegeverwaltung unter Oberleitung der betreffenden Ressortminister.

Soweit es auf die unmittelbaren Erfolge ankommt, so ist (wie im continentalen Beamtenstaat) die Zweckmäßigkeit und Wirthschaftlichkeit solcher Einrichtungen ebenso anerkannt wie ihre Bequemlichkeit für alle Klassen der Erwerbsgesellschaft. Ebenso unverkennbar ist mit der Reform aber auch die Unselbständigkeit der Localverwaltung und jener büreaukratische Mechanismus eingezogen, welchen die Entwöhnung der Gesellschaft von jeder Selbstthätigkeit und die Concentrirung der Beamten-Geschäfte im Gefolge haben. Weniger sichtbar, aber immer fühlbarer wird die tiefer gehende Folge, daß eine solche Localverfassung aufhört, ein Band des nachbarlichen Gemeindesinnes zu bilden, daß der gewaltige Einfluß des Selfgovernment auf den Gemeinsinn und die politische Bildung des englischen Volks mit diesen Einrichtungen erlischt.

Die öffentliche Meinung Englands (obenan die Times) beklagt diesen Erfolg, ohne eine Abhülfe zu wissen. Man erkennt den Gegensatz der neuen boards gegen das System des selfgovernment an, ohne die Lösung des Zwiespalts zu finden.

Da jedenfalls die Grundrichtung der industriellen Gesellschaft ebenso unabänderlich ist wie die Natur der Staaatsgeschäfte, so kann eine Lösung nur in der organischen Verbindung der gewählten boards mit den obrigkeitlichen Aemtern der Selbstverwaltung sich finden, wie eine solche in der Stadtverfassung und in der Wegeverwaltung bereits begonnen hat. Eine Nachgiebigkeit von beiden Seiten ist um so mehr zu erwarten, als das gesetzgebende Parlament zur Zeit unter dem überwiegenden Einfluß der Erwerbsgesellschaft steht, andererseits die politische Einsicht der regierenden Klasse die noch vorhandenen Institute des selfgovernment — das Friedensrichteramt, die Jury und die Reste der communalen Ehrenämter — nicht fallen lassen kann.

Zum kurzen Ausdruck des Gegensatzes ist in der weitern Darstellung das System der gewählten boards als „wirthschaftliche Selbstverwaltung" — das historische System des selfgovernment als „obrigkeitliche" oder „gesetzmäßige Selbstverwaltung" bezeichnet worden. Beide werden in der heutigen europäischen Welt ihren modus vivendi mit einander suchen müssen, wie die wirthschaftliche Seite des Staatslebens mit der rechtlichen und sittlichen Natur des Staats überhaupt.

Der hier gegebene Gegensatz der communalen Einrichtungen, um welchen sich alle Gesetzgebung der nächsten Zeit dreht, bedurfte einer vorzugsweisen Darlegung der englischen Verhältnisse, weil alle Namen, Begriffe und Streitpunkte der politischen Parteien zur Zeit noch von England hergenommen werden. Schon eine äußerliche Uebersicht muß aber ergeben, wie bedenklich diese stetige Berufung auf die innere Verwaltung eines fremden Landes ist, welche eine vieljährige praktische Kenntniß des Zusammenhangs der Dinge an Ort und Stelle voraussetzt. Das selfgovernment besteht in einer communalen Formation der ausführenden Organe des englischen Verwaltungsrechts. Kein einziger Name und kein einziges Institut ist daher übertragbar auf Deutschland, sowenig sich preußische Verwaltungsgesetze mit der Praxis englischer Friedensrichter oder constables ausführen lassen.

Unsere Gemeinde- und Kreisordnungen können nie etwas Anderes als Einrichtungen zur Ausführung der preußischen Polizei-, Finanz-, Armen-, Wege-, Schul-, Militärgesetze sein, wie schon das Wort Selbstverwaltung ausdrückt. Die weitere Darstellung kann sich daher nur mit unsern Gesetzen, unsern Beamten und unsern Communalsteuern befassen, und nur beiläufig die Verhältnisse fremder Länder in Parallele ziehen.

Eine solche Parallele ergiebt aber sogleich die Entscheidung einer wichtigen Vorfrage. Da die Selbstverwaltung nur eine Neubildung der ausführenden Organe des bestehenden Verwaltungsrechts sein kann, so ist ein einheitliches Gesetz darüber, eine — „Gemeinde- und Kreisordnung" — nur möglich für solche Ländergebiete, welche ein voll ausgebildetes einheitliches Verwaltungsrecht haben, also in Preußen nur für die alten Provinzen des Staats, in welchen die Gesetzgebung seit einem halben Jahrhundert zu einem einheitlichen Abschluß gekommen ist. Eine Ausdehnung auf die Rheinprovinz und auf die neuen Provinzen, welche sehr verschiedene Ober- und Untersätze für eine gesetzmäßige und wirthschaftliche Selbstverwaltung, und welche eben deshalb auch verschiedene Bedürfnisse und Beschwerden haben, würde alle Abschnitte eines Kreis- und Gemeindeverwaltungsgesetzes in Verwirrung bringen. Es bedarf für solche Provinzen vielmehr nachholender Parallelgesetze, in welchen die durch die Verfassungseinheit gebotenen Aenderungen des provinziellen Verwaltungsrechts besonders zu formuliren sind. Das entgegengesetzte Bestreben entspringt theils aus der Vorliebe der Juristen für Codification, theils aus der gesellschaftlichen Meinung, als ob mit einem gleichmäßigen Schema für Gemeindewahlen

die Selbstverwaltung zu schaffen wäre. Die Verständigung darüber ergiebt sich erst mit dem Eingehen in die praktischen Einzelheiten.

„Selfgovernment heißt in England die Verwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch Ehrenämter der höheren und Mittelstände mittels Communal-Grundsteuern." — Es ist ein „Auftrag der Staatsfunctionen an die Commune in verhältnißmäßiger Vertheilung der öffentlichen Pflichten des Gemeinwesens auf die verschiedenen Klassen des Besitzes." In dieser Weise ist das Wesen des Selfgovernment systematisch zusammengefaßt in Gn. Engl. Communalverf. S. 1211—1398. Die dadurch formirten Nachbarverbände sind die Bausteine des Parlaments, die bestimmende Grundlage des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, die Basis der Grundrechte der englischen Gesellschaft geworden.

Zur Erläuterung dieses Verhältnisses mag daran erinnert werden, daß auf dem Höhepunkt des parlamentarischen Regierungssystems im XVIII. Jahrhundert die ganze Wählerschaft aus etwas mehr oder weniger als 200,000 Personen bestand, darunter etwa 3000—4000 active Friedensrichter der Grafschaften, die Friedensrichter der Städte, und — Jahraus, Jahrein wechselnd — etwa 100,000 Personen im Geschwornendienst, in den Aemtern der deputy lieutenants, Milizofficiere, constables, Armenaufseher, Kirchenvorsteher, Wegeaufseher und andere. Es handelte sich für das Parlament in jener Zeit einer stabilen Wirthschaftsordnung alljährlich nur um wenige Fragen der Gesetzgebung, der Finanzwirthschaft und der Verwaltungscontrole, für welche durch das Zusammenwirken einer solchen Wählerschaft eine Gesammtintelligenz und eine Gesammtkraft von unwiderstehlichem Nachdruck gewonnen wurde. Auf diesen Unterlagen beruht die „Omnipotenz" eines Unterhauses, welches auf anderen Unterlagen so transcendentale Gewalten nicht behaupten könnte.

Durch die Reformbill von 1832 ist diese Wählerschaft vervierfacht, durch die Reformbill von 1867 verzehnfacht auf 2,138,000 Köpfe. Dagegen ist die Selbstthätigkeit der Wählerschaft — durch die Umwandlung der Ortsgemeindeämter in besoldete constables, Armenbeamte, Wegebeamte und durch den tiefen Verfall des Milizsystems, — für den engeren Nachbarverband so gut wie aufgelöst, und für die großen Massen der Urwähler nur noch die Verbindung und Scheidung durch gesellschaftliche Interessen übrig geblieben.

Der Grund dieser Umwandlung ist derselbe wie in Frankreich. Es war auch in England der Besitz mit den politischen Berechtigungen allmälig in einer Weise verwachsen, welche mit der völligen Umgestaltung der Besitz- und Erwerbsverhältnisse im XIX. Jahrhundert nicht zu bestehen vermag. Die Folge ist aber auch ein innerer Zwiespalt, in welchem der alte Zwischenbau der Parlamentsverfassung stückweise zersetzt wird, ohne daß die neue Gesellschaft aus sich heraus einen Gedanken des Aufbaus zu finden vermag. Die staatswidrige Weise einer nur nach den Ideen der Gesellschaft formirten Staatsgewalt ist in allen ihren Consequenzen durchgeführt von Stuart Mill als Ideal eines neuen „gesellschaftlich formirten Staats" (Gn. V.-Justiz 38—46). Am verworrensten gestalten sich die neuen Ideen von der Selbstverwaltung. Soweit davon überhaupt noch die Rede sein kann, bildet die Socialphilosophie die alten Pflichtgenossenschaften des selfgovernment zu Interessengruppen um, welche ihre „localen Interessen" (soweit davon die Rede sein kann) durch gewählte Verwaltungsräthe und einen ausführenden Hauptbeamten besorgen, dessen Thätigkeit durch einen Staatsoberbeamten

zu reguliren ist. Aus dem Verwaltungssystem des selfgovernment wird hier ein particuläres Verfassungssystem (Gn. V. Justiz S. 51—62), welches freilich jede Selbständigkeit nach oben wie nach unten verliert (Gn. V. Justiz S. 433—496).

Noch seltsamer ist die Verwirrung, wenn die Gesellschaft des Continents für solche Projecte sich auf die „bekannten und bewährten Grundsätze" des selfgovernment beruft, durch welche die Ausführbarkeit der neu zu bildenden Dorf-, Stadt-, Kreis- und Provinzialparlamente in Staat und Kirche bewiesen werden soll. Jede sociale Hauptgruppe hat daneben noch ein besonderes Parlament für sich in petto. Diese Incorporirung aller socialen Gegensätze bedingt dann eben die mechanische Zusammenfassung des Staats in eine allumfassende Polizeigewalt und ein Präfectensystem. Die napoleonischen Einrichtungen bilden so das unabänderliche, überall gleiche Verfassungsideal der industriellen Gesellschaft.

In Frankreich war schon seit dem Schluß des Mittelalters die Auflösung der Glieder des Staatskörpers in Interessengruppen vor sich gegangen (Gn. Engl. Communalverf., S. 1222—1245). Ihre Wiedervereinigung ist unter den Nachwehen der Revolution bis heute nicht gelungen. Da das gesellschaftliche Interesse weder verantwortliche Aemter noch Localsteuern übernehmen will, so konnte die Socialphilosophie nur zu einer wirthschaftlichen Selbstverwaltung im Sinne des neuenglischen Armenwesens gelangen. Da alle Staatsarbeit nur durch berufsmäßige Beamte verrichtet werden soll, und da die Natur der Staatsgeschäfte unabänderlich bleibt, so läßt sich die nothwendige Einheit des Staatswillens nur durch die persönliche Subordination der Localbeamten unter die Centralbehörde durchführen. Alle Gemeinde-, Bezirks-, Kreis- und Departementsräthe können daher nur dem vollziehenden Beamten nebengeordnet werden, der für die Innehaltung der Verwaltungsnormen seinem Vorgesetzten verantwortlich ist. Diese Stellung des Beamten ist unabänderlich; denn sie tritt an die Stelle der gesetzlichen Regel des Selfgovernment. Selbständig beschließende und steuerbewilligende Gemeinde- und Kreisräthe würden den französischen Staat in locale Gesellschaftsgruppen auflösen. Die napoleonischen Verfassungen zeigen die gesellschaftlichen Vorstellungen vom Staat in ihrem Kettenschluß: kein Verständniß für eine Regierung nach Gesetzen, — an deren Stelle vielmehr nur ein reglementarisches droit administratif; kein Verständniß für gesetzmäßige Selbstverwaltung, — an deren Stelle vielmehr nur wirthschaftliche Verwaltungsräthe, conseils; kein Verständniß für eine Verantwortlichkeit der Beamten nach den Gesetzen des Landes, — an deren Stelle vielmehr nur eine „Ministerverantwortlichkeit," welche nach Majoritätsbeschlüssen der Gesellschaft den Apparat einer absolutistischen Militär-, Gerichts-, Finanz- und Polizeigewalt handhaben soll. Die Staatsgewalt, welche die Dienerin der überwiegenden Gesellschaftsinteressen bleibt, wird durch den Constitutionalismus nur in ein Schaukelsystem der Interessen versetzt.

In Deutschland verwickelt sich die zwiespältige Formation der Gesellschaft mit der deutschen Grundneigung zu particulären Autonomien.

Die herrschenden Klassen der alten Gesellschaft suchten auch nach der Stein-Hardenbergischen-Gesetzgebung die aus der alten Staatsordnung erwachsenen Rechte — Standschaften, Gutspolizei, Patrimonialgerichte — zu verjüngen und zu erweitern, verbanden sich mit den Resten zünftiger Bildung und kirchlicher Autonomie und legten der Gesammtheit dieser Bestrebungen das Prädicat „Selbstverwaltung" bei.

Die neue Erwerbsgesellschaft ist von dem einen Gedanken beseelt, durch gewählte Verwaltungsräthe eine Beschließung über ihre localen Interessen zu gewin-

nen. In gemäßigter Richtung sind damit verwaltende boards, conseils, Stadtverordnetenversammlungen gemeint; in weitergehender Weise steuerbewilligende Kreis-, Stadt- und Dorfparlamente, welchen ebenso das Prädicat „Selbstverwalder tung" beigelegt wird.

Beide Theile sind insoweit einig über „Selbstverwaltung" — ebenso einig, dabei immer nur an ihre Rechte zu denken, nicht aber an die Anforderungen der heutigen Staatsverwaltung.

Die wirklichen Bedürfnisse der Polizei-, Militär-, Finanz-, Armenverwaltung ꝛc. wahrzunehmen, bleibt Sache des berufsmäßigen Beamtenthums, welches in gewohnheitsmäßiger Thätigkeit die realen Geschäfte des Staats bis jetzt versieht. Auch dieser Berufsstand hat gegen „Selbstverwaltung" im Allgemeinen nichts einzuwenden, versteht darunter aber nur die „eigenen" Angelegenheiten der Commune, nicht aber die staatlichen Geschäfte, welche als ein unantastbares Reservat des Beamtenstandes angesehen werden.

Die Uebereinstimmung über die einzuführende „Selbstverwaltung" ist also scheinbar vollständig. Alle drei Grundrichtungen stehen aber unter sich in unlösbarem Widerspruch. Eine wirkliche Einigkeit besteht nur darüber, daß Niemand verantwortliche Aemter und neue Steuerlasten aus eigener Bewegung übernehmen will.

Die Initiative der Staatsregierung, aus welcher deshalb jedes self-government hervorgehen muß, war in der preußischen Reformperiode von 1808—15 überaus thätig gewesen. Die Städteordnung von 1808, das Landwehrinstitut, die Kreisersatzcommission; das System der Schulgemeinden enthielten kräftige, aber noch unverbundene Grundlegungen. Allein seit 1820 hatte die preußische Regierung diese Bahnen verlassen. Anstatt die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung in Kreis und Gemeinde fortzubilden, sah sie es als ihre Aufgabe an, den Widerspruch der alten Gesellschaftsordnung mit der neuen Staatsverwaltung zu befestigen. Aller Parteikampf erhielt damit die Richtung auf einen bloßen Streit um Standschaften und Wahlrechte. Den ständischen Kreisordnungen Friedrich Wilhelm's IV wurden schematische Kreis- und Gemeindeordnungen entgegengestellt, welche nur auf Formen der Beschließung bedacht waren, ohne an eine gesetzmäßige Ausführung des Verwaltungsrechts in Kreis und Gemeinde zu denken. Die particularistische Vorstellung sah nach wie vor in der Ortsgemeinde eine Körperschaft zur Verwaltung ihres eigenen Vermögens und ihrer eigenen Angelegenheiten. Die Rechtswissenschaft kam der socialen Strömung entgegen mit ihren gewohnten Anschauungen von Corporationen nach privatrechtlichen Grundsätzen. Auch das quietistische System der historischen Rechtsschule in Deutschland beruhte nur auf Anschauungen vom Privatrecht.

Alle Resultate können in dieser Richtung nur negative sein; denn die einmal gewonnene Staatsbildung läßt sich nicht rückgängig machen. Unter dem Namen der Selbstverwaltung kann kein Rückfall in das mittelalterliche System, keine Neubildung von halbsouverainen Corporationen aus „eigenem" Recht mehr stattfinden. Auch für uns bleibt maßgebend eine gleichmäßige Unterordnung alles Communalwesens unter die Gesetzgebung und unter das Finanzsystem des Staats. Dieses Anerkenntniß mit seinen Folgerungen wird zum Bewußtsein kommen, sobald ein Gleichgewicht zwischen dem Einfluß des großen Grundbesitzes und zwischen der Capitalmacht der modernen Erwerbsgesellschaft sich herstellt. Sobald keine Seite mehr daran denken kann, die andere zu unterwerfen, sobald die Unfruchtbarkeit und Zielloſigkeit der bisherigen Anläufe zur Selbsterkenntniß gelangt ist: dann, und nur dann wird der innere Ausbau des Staats beginnen können mit

dem bewußten Ziel, den vorhandenen Widerspruch zwischen Verwaltung und Verfassung aufzuheben, und so den leeren Raum auszufüllen, welcher durch die Einfügung der Repräsentativverfassung in den Verwaltungsapparat des absoluten Staats entstanden ist.

Von diesem Standpunkt aus stellt sich der Entwurf der preußischen Kreisordnung als ein bedeutungsvoller Ausdruck fortschreitender politischer Entwickelung dar.

III.

Die Preußische Städteordnung von 1808 als Ausgangspunkt.

Je schwieriger die Aufgabe einer Reform der Communalverfassungen unter allen Umständen erscheint, um so dringender ist die deutsche Gesetzgebung aufgefordert, immer zuerst an die Erfahrungen im eigenen Kreise anzuknüpfen. Von allen Schöpfungen der Stein-Hardenbergischen Periode in diesem Gebiet ist aber die Preußische Städteordnung von 1808 wohl die einzige, welche einen von allen Seiten anerkannten Erfolg aufzuweisen vermag.

Es erhebt sich freilich sogleich das Bedenken, daß Land und Stadt, Kreis- und Ortsgemeinde Verschiedenheiten der Verwaltungsbedürfnisse und der wirthschaftlichen Grundlagen darbieten. Allein jene beiden Seiten sind auch in der Städteordnung so von einander geschieden, daß die Gegensätze des platten Landes daran sichtbar werden. Unser Gesetzgeber hat aus den deutschen Verhältnissen selbst heraus gefunden, daß eine Stadtverfassung im heutigen Staat aus einer Verbindung der wirthschaftlichen mit der obrigkeitlichen Selbstverwaltung, folgeweise aus einer Zusammenfügung von gewählten Verwaltungsräthen mit der Ortsobrigkeit zu bilden ist. Es ergiebt sich daraus folgende zusammengesetzte Gestalt.

I. Die gewählten Verwaltungsräthe, Stadtverordnetenversammlungen, repräsentiren die Steuerzahler in der Generalcontrolle des Stadthaushalts; sie stellen den Etat der Stadtverwaltung fest; sie bewilligen die Einzelausgaben neben dem Etat; sie normiren die wirthschaftlichen Grundsätze der Verwaltung des Stadtvermögens. Die überwiegende Bedeutung dieser Verwaltung als Steuerverwaltung ist anerkannt und mit entsprechenden Controllen umgeben. Die stärkste Seite der Bildung sind wohl die aus Magistrat, Stadtverordneten und Bürgerdeputirten formirten

Verwaltungsdeputationen, welche eine persönliche Selbstthätigkeit in der Armen-, Schul-, Servisverwaltung, Steuereinschätzung 2c. ermöglicht haben. Einer Umänderung bedurfte im späteren Verlauf allerdings die Grundlegung der „Bürgerschaft," welche nach den überkommenen Zuständen wesentlich nur Hauseigenthümer und Gewerbtreibende umfassen sollte, während die neuere Bildung der Gesellschaft mit Recht alle dem Nachbarverband zugehörigen Hausstände in den Gemeindeverband hineinzieht.

II. Ein collegialischer Magistrat wird mit den gewählten Verwaltungsräthen verbunden, theils um der wirthschaftlichen Verwaltung die nothwendige Stetigkeit, theils um der Selbstverwaltung des obrigkeitlichen Amts die angemessene Verbindung damit zu geben. Diese beiden Seiten, welche die englische Städteordnung von 1835 zwischen die dauernd ernannten Friedensrichter und die auf 6 Jahre gewählte aldermen spaltet, sind hier in einem Vorstande vereinigt geblieben. Als Aequivalent für die ernannten Beamten des englischen selfgovernment steht in unserer Verfassung das Collegialsystem in einer bewährten Verbindung von besoldeten und Ehren-Rathsherren; die lange Amtsdauer der Mitglieder; die mittelbare Wahl des Magistrats durch die Stadtverordneten; die Bestätigung desselben durch die Staatsbehörden. In dieser Verbindung und gegenseitigen Controlle der beiden „Gemeindebehörden" hat sich die Selbstthätigkeit der Bürgerschaft, die Gesetzmäßigkeit und Stetigkeit der Administration erhalten, welche ein Bewußtsein der Selbständigkeit auch gegen die Staatsbehörden behauptet, während die bequemere französische Weise der verwaltenden Bürgermeister und Beigeordneten weder eine nachhaltige Mitthätigkeit der Bürgerschaft noch einen Halt nach oben hin zu gewinnen vermag.

III. Jene Verbindung der Selbstverwaltung des obrigkeitlichen Amts mit der wirthschaftlichen Selbstverwaltung erschien geboten, weil die wichtigsten Zweige der Polizeigewalt, die Sicherheits- und Gewerbepolizei, die Sitten- und die Wirthschaftspolizei, die Wege- und die Straßenpolizei mit der wirthschaftlichen Verwaltung der Commune so eng verbunden dastehen, wie das Gesammtleben des Volks auf einer durchgreifenden Einheit wirthschaftlicher und gesetzlicher Ordnung beruht. An die Selbstverwaltung der Polizei ließ sich dann (wie im englischen selfgovernment) die Function der Polizeianwaltschaft, die Selbstverwaltung des Servis- und Einquartierungswesens, die Militäraushebung, Schulverwaltung, Steuereinschätzung und Anderes an-

knüpfen. Der Gesetzgeber legte dem entsprechend dem Magistrat die Stellung als „städtische Obrigkeit" bei, und zog die Abgrenzung der Geschäftskreise so, daß dem Magistrat diejenigen Functionen vorbehalten wurden, für welche eine ständige collegialische Behandlung, nach Analogie der Gerichtsverfassung, durch den Gesichtspunkt unparteiischer Handhabung geboten war.

Der neuerdings so lebhaft angefochtene „Dualismus" dieser Verwaltung in seiner oft fühlbaren Reibung und Schwerfälligkeit entspricht der zweiseitigen Natur des Staats; während das büreaukratische System der maires zwar eine einfachere wirthschaftliche Verwaltung herstellt, den verwaltenden Bürgermeister aber, ohne Halt an einer corporativen Collegialverfassung, zum Unterbeamten der Staatspräfectur macht.

Das Recht des Staats, die Ausführung seiner Polizei-, Militär-, Finanz- und Schulgesetze nur ihm verantwortlichen Organen anzuvertrauen, wurde dadurch gewahrt, daß für alle Mitglieder des Magistrats die Bestätigung der Staatsverwaltung vorbehalten, daß die Polizei dem bestätigten Bürgermeister übertragen, daneben aber auch das Recht reservirt wurde, die Polizei durch unmittelbare Staatsbeamte zu verwalten.

Die Verantwortlichkeit blieb durch den Grundsatz gewahrt, daß die städtischen Beamten in allen vom Staat aufgetragenen Functionen als „mittelbare Staatsbeamte" behandelt werden, in der rechtlichen und disciplinaren Stellung wirklicher Staatsbeamten.

Nach diesen Grundsätzen ließ sich das städtische Polizeidecernat, einschließlich des Anstellungsrechts und der Leitung des executiven Polizeipersonals, durch Magistratspersonen in der That genügend führen.

Der schwache Punkt der Einrichtungen lag in der Oberinstanz, welche nach der Städteordnung von 1808 eine Controll- und Beschwerdeinstanz mit gemessenen Befugnissen sein sollte. Allein die Verwirklichung des Gemeinten fand ihr Hinderniß in der Gestalt des bestehenden Verwaltungsrechts. Die vorhandenen Gesetze der Sicherheits-, Sitten-, Gewerbe-, Arbeits-, Gesundheitspolizei, der Armen-, Wege-, Schul-, Militär-, Steuerverwaltung waren im absoluten Staat noch nicht auf eine strenge Handhabung nach Gesetzen (jurisdiction), sondern auf eine freiere Handhabung durch die Beamten berechnet, unter einer concurrirenden Gewalt, Aufsicht, Controlle und Disciplin höherer Behörden. Diese offene Stelle ließ sich durch keinen neu formulirten Paragraphen der Städteordnung beseitigen. Es blieb in der Wirklichkeit

immer bestehen eine ungemessene Gewalt der staatlichen Oberbehörden, zu gebieten, zu verbieten, auf Beschwerde oder von Amtswegen in die städtische Verwaltung einzugreifen. Diese Gewalten lagen für die endgültige Entscheidung sogar in Einzelbeamten, — den Ober-Präsidenten und den Departementsministern, — und geriethen mit Einführung der constitutionellen Verfassung unmittelbar in die Gefahr einer parteimäßigen Handhabung.

Seit 1848 war folgerecht das Bedürfniß entstanden, den Paragraphen der Städteordnung vom „Aufsichtsrecht" auszufüllen, durch eine Revision der einzelen Verwaltungsgesetze die Amtsgewalten schärfer zu begränzen, dem Staatsbeamtenthum ein wirksames Gegengewicht in höheren Organen der Selbstverwaltung zu geben, und die Entscheidung der Minister und Ober-Präsidenten über die streitigen Fragen des Verwaltungsrechts zu beseitigen.

Diese umfassenden Reformen waren aber nicht möglich, ohne die Gemeindeverfassung des platten Landes, der Kreise und der Provinzen umzugestalten, deren Widerspruch mit der Selbstverwaltung der Städte durch die Kreis- und Provinzialverfassungen Friedrich Wilhelms IV. noch fühlbarer geworden war als früher. Es mußte zuerst von unten herauf das Communalsystem der Städte und des platten Landes nach gleichmäßigen Grundsätzen organisirt sein, um für die höheren Organe der Selbstverwaltung das Personal und die Formation zu finden.

Es entsteht damit die Frage: ob und wieweit die in der Städteordnung von 1808 erprobten Grundsätze auf unsere Landgemeinden und Kreise anwendbar sind?

Die so gestellte Frage ergiebt aber folgende Schwierigkeiten, welche sich bisher als unüberwindlich erwiesen haben.

1. Die Landgemeinden und Rittergüter als Bezirke der Selbstverwaltung haben in der Regel weder das Personal noch die Steuerkraft in sich, um die Grundsätze der städtischen Selbstverwaltung des Vermögens und des obrigkeitlichen Amtes darauf zu übertragen.

2. Das Lasten- und Steuersystem des platten Landes nach rusticalem Herkommen entspricht nicht mehr den heutigen Zuständen der Wirthschaft, ist einer Fortbildung nach jenem Herkommen unfähig, und kann in ein congruentes Verhältniß zu den städtischen Steuersystemen in dieser Gestalt nicht gebracht werden. Alle größeren Formationen der Selbstverwaltung in Kreisen und Provinzen setzen aber ein gleichartiges Steuersystem voraus.

3. Für die Selbstverwaltung des obrigkeitlichen

Amtes hat das platte Land andere Erfordernisse, als die Städte. Während die örtliche Centralisation der Stadt die Bezirksverwaltung sich unbedingt unterordnet und den Bezirksvorsteher zu einem wenig bedeutenden Unterbeamten macht, wird in der Verwaltung des Kreises der Bezirksbeamte nothwendig Decernent und Hauptbeamter der obrigkeitlichen Gewalt. Folgerecht muß auch der ständige Körper der Kreisverwaltung eine andere Formation erhalten als der ständige Magistrat. In noch stärkerem Maße wirkt die Verschiedenheit der Territorialverhältnisse auf die Provinzialverwaltung zurück.

Diese an sich gegebenen Unterschiede und Schwierigkeiten steigern sich nun aber durch den vorhandenen Widerstreit der Interessen. Der große Grundbesitz möchte die mit den Gütern noch verbundenen obrigkeitlichen Gewalten und „Standschaften" nicht aufgeben. Die Städte wollen von der Geschlossenheit ihrer Stadtverwaltungen nichts ablassen. Niemand will erhöhte Steuern zahlen oder gar neue Steuersysteme einführen; am wenigsten die ländliche Bevölkerung. Die Stadtverwaltungen wollen sich keiner Kreis- und Provinzialbehörde unterordnen, welche überwiegend aus dem ländlichen Besitz hervorgeht, und umgekehrt. In der Selbstverwaltung der Schule durchkreuzen sich damit noch die widersprechenden Anforderungen der Kirche u. s. w. Ueber allem diesem Widerstreit steht das Staatsbeamtenthum in der stillen, aber unveränderlichen Ueberzeugung, daß alle Staatsgeschäfte nur von professionellen Beamten geführt werden können, daß alle obrigkeitliche Selbstverwaltung nur zu einem verfehlten Dilettantismus führe. In dieser letzteren Anschauung begegnen sich wiederum die Interessen der Gesellschaft mit dem Beamtenstand, da das obrigkeitliche Amt nur Mühe und Verantwortlichkeit bringt, deren Bedeutung für den Staat weitreichende Gesichtspunkte voraussetzt. Da die sociale Grundanschauung sich überhaupt gegen gesetzliche Regel und Verantwortlichkeit sträubt, da die Eifersucht der gesellschaftlichen Klassen die Unterordnung unter das Staatsbeamtenthum immer noch der Unterordnung unter einen Mitbürger als Obrigkeit vorzieht: so ist das Resultat alles Streits, daß wir über den Gesichtskreis einer wirthschaftlichen Selbstverwaltung nicht hinauskommen, und daß das französische Municipalsystem in stillschweigender Propaganda weiter rückt.

Im Ausgang von unserer Städteordnung entwickelt sich also bereits die Kette von Hindernissen, welche sich gegen die Selbstverwaltung aufthürmen. Sie muß Schritt für Schritt

den gesellschaftlichen Interessen abgerungen werden, und zwar zunächst:

1. die nothwendigen Bezirke der Selbstverwaltung (IV),
2. die nothwendigen Aemter der Selbstverwaltung (V),
3. die nothwendigen Steuern der Selbstverwaltung (VI).

Erst aus diesen Elementen lassen sich die neuen Communalfreiheiten (VII—IX) aufbauen.

Die Stadtverfassung in England (Gn. Engl. Comm. Verf. §. 77—88, V. Justiz §. 52) eignet sich zu keiner Parallele mit der unserigen, weil sie aus einer Rückübertragung der Grafschaftsverfassung auf die Städte als Enclaven der Grafschaft hervorgegangen ist. Wie die landed gentry in der geschichtlichen Bildung des Landes an Geschäftstüchtigkeit und politischer Bildung der städtischen Bevölkerung überlegen blieb, so wurde auch ihr Verwaltungssystem überall das Muster der städtischen.

In Frankreich ist der Unterschied der Stadt- und Landgemeindeverfassungen grundsätzlich aufgehoben. Dieser vermeintliche Vorzug beruht aber nur darauf, daß alles Gemeindeleben auf eine untergeordnete wirthschaftliche Verwaltung beschränkt bleibt, und ist um diesen Preis auch für uns zu erreichen.

In Deutschland haben die Städte einen wohlhergebrachten Vorsprung vor der Verfassung des platten Landes voraus, der aber auch ein Hinderniß für die Bildung einer Selbstverwaltung größeren Stils wird.

Die deutschen Stadtverfassungen in ihrer historischen Bildung waren ein ergänzendes Stück des Feudalstaats, — der autonomischen Verbindung der Staatsfunctionen mit gesonderten Besitzmassen, — während das System der Selbstverwaltung die Städte als Träger von Staatsfunctionen, ihre Magistratur als verantwortliches Organ der Verwaltungsgesetze dem Staatsganzen einzufügen hat.

Die deutsche Grundrichtung zur Sonderbildung vermag sich indessen noch heute schwer von jenen Grundideen zu trennen. Man sieht in den Städten noch immer gern Körperschaften mit Autonomie für ihre „eigenen" Angelegenheiten und eigener Vermögensverwaltung in einer Weise, welche im heutigen Staat keinen Platz mehr finden kann. Das Dasein eines erheblichen Stammvermögens ist unter heutigen Verhältnissen etwas Zufälliges. In wachsendem Maße wird die wirthschaftliche Stadt-Verwaltung eine Steuerverwaltung, welche nur nach Gesetzen durch gesetzlich verantwortliche Organe geführt werden darf. Die bei den Juristen noch vorherrschende Idee, das System corporativer Eigenthumsverwaltung zur Grundlage der Stadtverfassung zu machen, ist gerade ein Hinderniß ihrer politischen Fortbildung. Ebenso ist eine städtische Autonomie mit der Rechtsgleichheit aller Besitzweisen und Interessen der heutigen Gesellschaft und mit der verfassungsmäßigen Gesetzgebung der Kammern unvereinbar. Am unzulässigsten endlich ist der Versuch, die Selbstverwaltung des obrigkeitlichen Amts von einer administrativen und Rechtscontrolle des Staats zu emancipiren. Wir würden damit das obrigkeitliche Amt noch einmal zum eigenen Recht gewisser Corporationen machen, und die mühsam errungene gesetzliche Ordnung des Verwaltungsrechts verlieren.

Mit allen diesen Richtungen hat die Städteordnung von ihrem Entstehen an zu kämpfen gehabt.

In den ersten Jahrzehnten widerstrebte zunächst das berufsmäßige Beamtenthum der Selbständigkeit der Stadtverwaltungen. Ihre vielfachen Reibungen mit

dem Landrathamt und der Regierung sind in der revidirten Städteordnung von 1831 zu erkennen.

Innerhalb der städtischen Verwaltung selbst traten gesellschaftliche Gegensätze zwischen Bürgern und Schutzverwandten hervor, noch allgemeiner bei den städtischen Steuerbeschlüssen, welche in ihren grundsatzlosen Variationen leicht erkennen lassen, ob die Majorität der Beschließenden aus Hauseigenthümern oder Gewerbtreibenden, aus größeren oder kleineren Steuerzahlern bestand.

Eine Fluth socialer Interessen ergoß sich aber seit 1848 über die Städteordnung, mit dem unablässigen Anspruch auf eine „Revision," bei welcher nicht an eine Selbstverwaltung nach Landesgesetzen, sondern an „steuerbewilligende" Staatsbürger gedacht wurde, welche ohne gesetzliche Regel und Verantwortlichkeit die Magistrate zu ihrer „ausführenden Behörde" machen sollten. In diesem Streit ist allerdings der Fortschritt gemacht, den Unterschied zwischen Bürgern und Schutzverwandten aufzuheben und das Gemeinderecht auf die Steuerzahlung zu basiren; dabei wurde aber durch das Dreiklassensystem der nachbarliche Zusammenhang der Wähler zerrissen. Um so mehr mußte in dieser Neugestaltung der Streit um die Besteuerungsweise in den Vordergrund treten. Mit der fortschreitenden Einsicht in die wirthschaftlichen Interessen nahm der Streit über Haus-, Miethe-, Einkommen-, Mahl- und Schlachtsteuer allmälich eine lebhaftere Gestalt an, welche irriger Weise für ein Symptom der wachsenden Theilnahme an dem Communalwesen gehalten wurde. Die persönliche Verpflichtung zum Communaldienst änderte vielmehr in bedenklicher Weise ihren Charakter. Nachdem sie in der Gemeindeordnung von 1850 nominell auf alle kleinen und kleinsten Steuerzahler ausgedehnt war, wurde sie durch laxe Ausnahmen und noch laxere Handhabung thatsächlich fast aufgehoben.

Am übelsten geriethen die Reformversuche für die Haupt-Aufgabe: dem ungemessenen Recht der „Aufsicht" der Staatsbehörden gesetzliche Schranken zu setzen. Alle Gesetzentwürfe begannen mit dem allgemeinen „Grundsatz," daß die Communen ihre „eigenen" Angelegenheiten „selbständig" verwalten, und schlossen mit der unaussprechlichen Plattheit eines „allgemeinen Aufsichtsrechts" der Regierungen, Oberpräsidenten und Minister: während alle Selbstverwaltung erst mit der Ersetzung des Aufsichtsrechts durch gesetzliche Regeln und Rechtscontrollen anfängt.

Der Streit um die Revision der Städteordnungen enthält bereits die meisten Widersprüche, mit welchen die heutige Gesellschaft an eine Selbstverwaltung herangeht. Zugleich erscheint die Grundneigung der Gesellschaft in dem Zusammentreten besonderer Städtetage, um die gemeinsamen „Interessen der Städte" zu wahren. Wie durch die Association der einzelnen Zweige der Gewerbe, des Handels und der arbeitenden Klassen, durch Parlamente der Geistlichen, der Lehrer und der Beamten, so kommen durch diese Vereinigungen viel mehr die Sonderinteressen der städtischen Gesellschaft zur Geltung, als solche Reformen, welche zu ihrer Stellung als integrirende Glieder des Staatsganzen gehören.

Die Vorverhandlungen über die Revision der Städteordnungen sind aus diesem Grunde für eine neue Kreisordnung wenig nutzbar zu machen.

IV.

Die Bezirke der Selbstverwaltung. Verhältniß der Kreise und der Landgemeinden.

Die erste Frage aller Selbstverwaltung ist das Dasein tragfähiger Körper, welche die Polizeiverwaltung, Steuereinschätzung, Militäraushebung, Schul-, Armen- und Wegeverwaltung mit ihrem Personal und ihren Mitteln bestreiten können.

In den deutschen Städteordnungen ist diese Vorbedingung vorausgesetzt und der Mehrzahl nach auch wirklich vorhanden. Die Verhältnisse unseres platten Landes dagegen ergeben sich in den älteren 8 Provinzen aus folgender Uebersicht:

Provinzen:	Land- und Stadtkreise.	Städte.	Landgemeinden.	Gutsbezirke.
Preußen	57	121	7767	4089
Pommern	27	72	2312	2362
Posen	27	142	3553	2075
Brandenburg	33	138	3285	1911
Schlesien	59	144	5691	3923
Sachsen	41	144	2982	1243
Westphalen	35	100	1531	—
Rheinprovinz	64	133	3132	—
	343	994	30,253	15,603

Die communalen Obliegenheiten der hier verzeichneten 26,000 Dorfgemeinden und 15,000 Gutsbezirke, in den 6 östlichen Provinzen, bestehen zur Zeit:

1. in der Verwaltung des eigenen Vermögens der Dorfgemeinde, soweit ein solches vorhanden ist;

2. in einer Steuerverwaltung zur Bestreitung der Schul-, Armen- und Wegelast in den Dorfgemeinden, soweit eine solche nach rusticalem Herkommen sich entwickelt hat;

3. in einer obrigkeitlichen Selbstverwaltung, d. h. in der Last des Schulzenamtes für die Dorfgemeinde, in der Last des Polizeidecernats für den Gutsbezirk.

Die beiden Elemente der Selbstverwaltung liegen hier noch getrennt nebeneinander.

Die Dorfgemeinde hat nur das ökonomische Element einer Vermögens- und Steuerverwaltung, an welches sich das unterste executive Polizeiamt anknüpft.

Der Gutsbezirk hat nur obrigkeitliche Verwaltung, aber in strenger Unterordnung unter Landrath und Regierung, welche durch ihr „Oberaufsichtsrecht" zugleich dafür sorgen müssen, das hier fehlende Element der Vermögens- und Steuerverwaltung aus Privatmitteln des Besitzers zu ersetzen.

Ist diese primitive Grundlage unseres Communalwesens wirklich ausreichend und fortbildungsfähig?

Man rühmt zwar die Dorfgemeinde mit ihrer rusticalen Lastenvertheilung als „wirthschaftlich" und ausreichend, die Gutspolizei als „wohlfeil" und bequem. Vom Kirchthurm aus mag sie so erscheinen; aber die Entwickelung eines constitutionellen Großstaats und die heutige Erwerbsgesellschaft gehen darüber hinaus, und jeder Dampfschornstein macht dem patriarchalischen Zustand auch von der wirthschaftlichen Seite aus ein Ende.

Wir haben heute wohl das Gefühl, daß das deutsche Kleinstaatenthum stetig dahin gewirkt hat, unsere Anschauung vom Staat klein und engherzig zu machen. Es fehlt aber noch das consequente Weitergehen: das Anerkenntniß, daß das Kleingemeindewesen uns noch tiefer in den Gliedern liegt als das Kleinstaatenthum, und daß schon dieses Hinderniß eine ländliche Selbstverwaltung unmöglich macht. Indem wir diese überkommenen Zustände immer noch als selbstverständlich betrachten, verkennen wir, daß der Verlauf des Mittelalters Deutschland zu einer eigenthümlichen Zerbröcklung des Staats im Ganzen wie im Einzelen geführt hat. Der deutsche Bildungsgang unterschied sich von dem englischen und französischen dadurch, daß das Feudalwesen weniger gewaltsam und durchgreifend eindrang, daß vielmehr in langsamer, gewohnheitsrechtlicher Entwickelung stets die Reste einer älteren Ordnung als Privatrechte stehen blieben, sich mit der späteren durchkreuzten und in einer Zersetzung bis zum kleinsten Maßstab herab neben einander schichteten. Das öffentliche Recht hat zu allen Zeiten sich in Deutschland schwer gegen allzuzähes Festhalten privatrechtlicher Gesichtspunkte durchgesetzt. So blieben auch neben dem scharfcentralisirten Beamtenstaat jene kleinen rusticalen Körper nach dem Doppelsystem von Dorfverfassung und Gutsverfassung stehen — zusammengehalten durch kleine, unmittelbar gemeinsame Interessen. Der Schein einer

Selbstverwaltung ließ sich in diesen Körperschaften aufrecht erhalten, weil alle wichtigeren Staatsgeschäfte und Geldlasten von dem Staat und seinen Beamten in größeren Bezirken wahrgenommen wurden.

Eine Zurückübertragung von Staatsfunctionen ist aber auf Körper dieser Art unausführbar. In keinem größeren Staat hat man mit solchen Landgemeinden eine Selbstverwaltung zu Stande gebracht, und die neuere Entwickelung der Gesellschaft macht dies noch unmöglicher. Die übliche Berufung auf England zeigt sich hier wieder irrig. Auf die Elementarbezirke der englischen Dorfschaft und des Gutsbezirks hat man weder ein obrigkeitliches selfgovernment noch ein Dorfparlament gründen können. Man hat auch in Preußen jene Elementarbezirke schon zu etwa 22,000 ländlichen Schulgemeinden combiniren müssen, um eine dürftige Dorfschule zu schaffen. Man hat sie in weiter verdoppeltem Maßstabe combiniren müssen, um die ländlichen Pfarrsysteme lebensfähig zu machen.

Um weiter zu kommen, müssen wir erst den localen Particularismus überwinden, welcher an der fixen Idee hängt, jedes zufällige Bruchstück der aufgelösten Feudalordnung in eine „Gemeindeverfassung" zwängen und daraus eine Selbstverwaltung machen zu wollen. Jene Splitter einer aufgelösten Ordnung der Gesellschaft sind

1. durchgängig zu klein, um staatliche Geschäfte darauf zu bauen. Polizeiverwaltung, Steuereinschätzung, Armen-, Schul- und Wegeverwaltung finden in Dorfgemeinden und Gutsbezirken regelmäßig weder das Personal noch die Steuerkraft. Eine Selbstverwaltung darauf bauen, heißt sie vorweg zu einer verkümmerten Stellung verurtheilen. Unsere Schöffenverfassung, unser ganzes einst großartiges Communalwesen, sind an dieser Zersplitterung zu Grunde gegangen; noch viel weniger können die neuen Einrichtungen darauf gebaut werden. Eben weil es an lebensfähigen Körpern für die örtlichen Functionen des Staats fehlte, mußte das Staatsbeamtenthum solche bisher selbst übernehmen, durch Regierungsresolute die kleinen Körper zu bestimmten Zwecken nothdürftig vereinigen, durch die Staatsaufsicht und Bevormundung für das absolut Nothwendige sorgen.

2. Sie sind auch zu ungleichartig, um die gesetzlichen Normativbedingungen einer Selbstverwaltung darauf anzuwenden. Der Zwiespalt der bäuerlichen Gemeinden und Gutsbezirke beruht auf einer alten Besitzvertheilung in großen Schichten, welche kein Gesetz zu ändern vermag. Unverändert durch die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung sind in den östlichen Provinzen die com-

pacten Massen der gutsherrlichen Besitzungen stehen geblieben, welche mit ihren Beamten, Gesinde und Zubehör noch eine gesonderte communale Welt darstellen, in welcher sich der Gutsherr und seine Angehörigen so wenig dem Ortsschulzen unterordnen, wie die Bauerschaft dem Gutsherrn und seinen Beamten. Dieser Gegensatz eben bedingte die Unterordnung beider unter das Landrathsamt, wie die socialen Gegensätze überhaupt das bevormundende Beamtenthum erzeugen. Diese Gegensätze, in unmittelbarer Nachbarschaft in einander gezwängt, würden durch ihre Reibung auch in Zukunft ein stetiges Eingreifen der Staatsbehörde bedingen, solange sie nicht in einem größeren Körper der Selbstverwaltung aufgehen.

3. Der dritte Mangel ist der eines gleichmäßigen gesetzlichen Steuerfußes. Für die Gutsbezirke in ihrer abgesonderten Gestalt ist ein solcher überhaupt nicht zu finden. In den Dorfgemeinden rührt die „herkömmliche" Vertheilung der Lasten nach Urbarien, Stiftungsbriefen und Observanzen aus einer Zeit her, in welcher die Gestaltung der Besitzklassen und die Bedürfnisse des Staats ganz andere waren als die heutigen. Die heutige Armen-, Schul- und Wegelast läßt sich in 45,000 Elementarbezirken nach der herkömmlichen Vertheilung nicht mehr bestreiten. Der Widerspruch unserer bestehenden Agrar-, Gewerbe- und Niederlassungsgesetze mit der Absperrung und Zersplitterung der Gemeindelasten und die thatsächlichen Hindernisse der Bewegung einer freizügigen Bevölkerung in so kleinen Raumverhältnissen, werden von Tag zu Tage fühlbarer. Dennoch bleibt eine Steuerreform die schwierigste unter allen Aufgaben der Gesetzgebung, auf welche demnächst im Zusammenhang zurückzukommen ist.

Man konnte sich über diese tiefineinandergreifenden Hindernisse täuschen, so lange der absolute Staat dem Gemeindeleben eine nur passive Stellung zuwies. Sobald aber an eine communale Selbständigkeit im Ernst gedacht wird, ergiebt sich bei jedem Schritt, daß jene Gemeindefragmente entwickelungsunfähig sind und bleiben. Jede wichtigere Frage unseres Staatslebens weist darauf hin, daß die Kleinlichkeit des Maßstabes, welchen der Feudalismus hinterlassen hat, überwunden werden muß.

Aus dem Anerkenntniß der Vergeblichkeit aller bisherigen Anläufe wird der Entschluß hervorgehen, auf welchem alle Consolidirung unserer Stände und Körperschaften zu wirklichen Staatskörpern beruht: Erweiterung des Kreises der Verpflichtung, d. h. Verbindung der Selbstverwaltung mit solchen communalen Körpern, welche sie wirklich zu tragen vermögen.

Das höhere Glied über den Dorfgemeinden und Gutsbezirken ist aber nicht erst zu erfinden, sondern es ist seit Menschenaltern formirt vorhanden. Es ist der Kreisverband, wie er in 327 Landkreisen mit fester, gleichmäßig geordneter Bezirksverwaltung für alle Beziehungen des öffentlichen Lebens dasteht und die Verhältnisse von Stadt und Land bereits zusammenfaßt. Im Kreisverband sind die Vorbedingungen wirklich vorhanden, welche dem zersplitterten Communalleben des platten Landes bisher gefehlt haben. Auch die Erfahrungen anderer Länder bestätigen, daß nur Verbände von diesem durchschnittlichen Umfang die Lebensbedingungen einer Selbstverwaltung erfüllen. Die entscheidenden Gründe, um den Kreis zum Normalbezirk und damit die Kreisordnung zum Ausgangspunkt der Communalgesetzgebung zu machen, sind folgende:

1. weil die obrigkeitliche Selbstverwaltung überhaupt die hervorragende Seite des Systems, und weil die Aufhebung der Gutspolizei die unmittelbar zu lösende Aufgabe ist; die obrigkeitliche Verwaltung mit dem dazu erforderlichen Personal, mit ihren Mitteln und schon vorhandenen Anfängen ist aber überwiegend auf den Kreisverband verwiesen;

2. weil auch die wirthschaftliche Reform — die schwierige Neuvertheilung der Lasten und Steuern, — in dem größeren Verbande leichter auszuführen und auszugleichen ist, als in kleinen Bezirken, in welchen der Gegensatz der localen Interessen am härtesten aufeinander stößt;

3. weil die Selbstverwaltung in ihrer größeren Fortbildung die ungleichartigen Verhältnisse von Stadt und Land zusammenfassen muß, welche sich nur im Kreise zusammenfassen lassen.

Die Zwischenbildung zwischen Kreis und Dorf, deren es allerdings noch bedarf, gestaltet sich aus den Anforderungen an die obrigkeitliche und wirthschaftliche Verwaltung in ihren einzelen Zweigen, und läßt sich nur nach diesen Bedürfnissen, nicht aber nach gesellschaftlichen Grundneigungen und allgemeinen Theorien bilden. Die Erfahrung aller Gesetzgebung spricht dafür, daß die Gemeindereformen immer an die vorhandenen fertigen Grundlagen anzuknüpfen sind. Unsere Stadtverfassungen bezeugen, wie die Selbstverwaltung nur in Communen von ansehnlichem Umfang sich zu voller Selbständigkeit zu entwickeln vermag. Die heutige wirthschaftliche Entwickelung der europäischen Welt zeigt sogar einen gleichmäßigen Zug zur Bildung großer Gemeindeverbände.

Ueber den territorialen Maßstab des Selfgovernment nach englischen Begriffen vgl. die Zusammenfassung in Gn. Englische Communalverf.

II, S. 1271—1287. Der Maßstab der heutigen englischen counties ist allerdings durchschnittlich bedeutend größer als der unserer Kreisverbände. Man mußte aber im Mittelalter auf die Grafschaft zurückgehen, um den spröden Gegensatz der Dorfschaft (township) und des Gutsbezirks (manor) zu überwinden. Erst nachdem Patrimonialgerichte und Gutspolizei längst beseitigt waren, konnten die Tudors Dorfgemeinde und Gutsbezirk für die Armen- und Wegeverwaltung im „Kirchspiel" verschmelzen. Auch dagegen trat noch einmal eine Reaction ein in den Zeiten der Restauration. Die seit 1834 entstandenen Kreisarmenverbände in England halten in ihrer Neubildung etwa die Mitte zwischen unserm deutschen Kreisverband und deutschen „Amtsbezirken." Jedenfalls bezeugt das englische Selfgovernment in jedem Jahrhundert, daß alle Verwaltungsreformen sich vorgefundenen, gewohnten Bezirkseintheilungen anzuschließen haben.

Für die neue Entwickelung der industriellen Gesellschaft ist von Bedeutung, daß auch die französischen Arrondissements von ungefähr gleichem Umfange sich als angemessene Körper für eine Zusammenfügung städtischer und ländlicher Communen in größerem Maßstabe bewährt haben.

Am stärksten sprechen unsere deutschen Erfahrungen und Gewohnheiten für die Beibehaltung der Landrathskreise als normaler Verwaltungsbezirke, (Entwurf der Kreisordnung §. 1.).

Die Neubildung der Verwaltung wird aber mannigfaltige Veränderungen der Kreisgrenzen, zuweilen die Vereinigung allzu kleiner Kreise, und jedenfalls sehr zahlreiche Veränderungen der Gemeinde- und Gutsbezirke nothwendig machen, für welche der Gesetzentwurf (§. 3.) die bisher befolgten Grundsätze beibehält. Die dagegen erhobenen Einwürfe und gestellten Amendements erscheinen praktisch bedenklich, wenn man die Kette von localen Veränderungen übersieht, zu welchen eine ernstlich gemeinte Reform führt. Jede Gebietsänderung verletzt eine Anzahl particularer Interessen, und kann deshalb nicht von der „Zustimmung der Kreisvertretung" abhängig gemacht werden. Es würde damit dem Particularinteresse ein absolutes Veto beigelegt. Aber auch das Erforderniß eines „Gesetzes" zu solchen Aenderungen unterliegt den allergrößten Bedenken. Die localen Interessen wenden sich in solchen Fragen stets an die politischen Parteien. Ein Sonderinteresse, welches in dem einen Hause nicht die Majorität findet, hat oft umsomehr auf die Sympathien des anderen Hauses zu rechnen. Durch Hereinziehen der Localinteressen in den Streit der großen Parteien werden dann die nothwendigsten Reformen durchkreuzt und lange Jahre hingehalten. Grade für durchgreifende Reformen, wie sie jetzt nöthig, verhindert dieser schwerfällige weitläuftige Weg das wirkliche Zustandekommen des Ganzen. Die überzahlreichen Parlamentsversammlungen sind auch an sich wenig geeignet über streitige Localinteressen sicher und unbefangen zu entscheiden. Ihre für wichtige Verhandlungen immer unzureichender werdende Zeit wird dann auch noch mit den kleinlichsten Localfragen in Anspruch genommen. Das englische Parlament hat gerade mit dem Wust seiner local acts die übelsten Erfahrungen gemacht, welche zu keiner Nachahmung einladen. Das wirkliche Interesse der Landesvertretung bei diesen Fragen bezieht sich einerseits auf die Bildung der Wahlbezirke, andererseits auf Aenderungen des Verwaltungsetats. Zu den letzteren bedarf es der Zustimmung des Abgeordnetenhauses im Wege der Budgetbewilligung. Zur Abänderung der Wahlbezirke aber bedarf es schon jetzt eines Gesetzes, da die Wahlbezirke durch Gesetz fixirt sind. Das parlamentarische Interesse erscheint also auch mit Beibehaltung des hergebrachten Verhältnisses hinreichend gesichert.

Von noch größerer Tragweite ist der sociale Widerspruch, welcher überhaupt gegen die Kreisverbände als Normalbezirke der Selbstverwaltung erhoben wird und welcher als rother Faden durch die Verhandlungen des Abgeordnetenhauses geht. Die deutsche Neigung zu Sonderbildungen möchte den Schwerpunkt der Selbstverwaltung lieber in Sammtgemeinden legen, d. h. die kleinen Dorfgemeinden und Gutsbezirke nicht blos zu Amtsbezirken für die staatlichen Zwecke der Verwaltung vereinigen, sondern sogleich zu einer Sammtgemeinde verschmelzen, in welcher man dann mit einem gewählten Gesammtgemeinderath für alle Zwecke auskommen zu können glaubt. — Allein eine solche Sammtgemeinde setzt eine gemeinschaftliche Wirthschaft voraus, welche mit gemeinsamen Mitteln nach gemeinsamem Steuerfuß geführt werden muß. Ohne das bleibt sie ein willkürlich zusammengefügter schwächlicher Körper, welcher nicht einmal durch gemeinsame wirthschaftliche Interessen zusammengehalten wird. Diese Frage kann daher erst im Zusammenhang des Steuersystems genügend erörtert werden.

V.

Das Amtssystem der Selbstverwaltung.

Obgleich die deutsche Gesellschaft mehr als jede andere die Nothwendigkeit einer persönlichen Thätigkeit im Gemeindeleben anerkennt, so halten doch die Gewöhnungen unseres Privatlebens immer noch an der irrigen Vorstellung fest, als ob eine Selbstverwaltung mit einem localen Verwaltungsrath und ausführenden Beamten erschöpft sei, ohne an die Garantien einer gesetzlichen Ordnung zu denken.

Eine solche Gestaltung ist unzureichend, selbst für die wirthschaftliche Verwaltung, da das vorhandene Gemeindevermögen seinen dauernden Zwecken erhalten und die Steuerverwaltung nach Gesetzen geführt werden muß, auch gegen die Beschlüsse der Interessenten. Es bedarf eines ständigen Elements der Verwaltung schon für diese Seite.

In viel höherem Maße gilt dies von der Selbstverwaltung des obrigkeitlichen Amts, dessen Gegenstände dem öffentlichen Recht im strengsten Sinne angehören. Da die wichtigsten dieser Functionen bereits gesetzlich geordnet sind und in erweitertem Maße gesetzlich geordnet werden müssen, so können die Organe dieser Selbstverwaltung nur verantwortliche Aemter sein, im Unterschied von den mittelalterlichen Gemeinden und Genossenschaften, welche ihre eigenen Rechte durch Vertrauensmänner handhabten.

In unseren Städten sind die verantwortlichen Aemter bereits vorhanden in Magistraten, Verwaltungsdeputationen, Bezirksvorstehern und besoldeten Beamten. Es kommt darauf an, die bisher zersplitterten Elemente des Kreises in analoger Weise zu verbinden.

Jedes verantwortliche Amt der inneren Verwaltung hat aber seinen Schwerpunkt in der obrigkeitlichen Zwangsgewalt (Polizei), an welche sich die Steuereinschätzung, Militäraushebung und alles Uebrige analog anschließt. Das Entscheidende ist also die Gestaltung der oberen und unteren Polizeiämter.

Das untere Polizeiamt ist in dem Schulzen und den Schöppen der deutschen Dorfverfassung bereits vorhanden, und bezeugt die vorzugsweise Anlage unserer Mittelstände zur örtlichen Selbstverwaltung. Nachdem es in wunderbarer Zähheit die Entwickelung des Polizeistaats und die erdrückende Concurrenz der Gensdarmerie überstanden hat, wird jetzt die Zeit gekommen sein, dasselbe durch Gesetz gleichmäßig durchzuführen, zu befestigen und ihm die Lebensbedingungen eines localen Ehrenamts zu geben. Der Gesetzentwurf §§. 20—29 und die Amendements dazu beabsichtigen dies durch folgende Bestimmungen.

1. Das Schulzenamt ist als Ehrenamt von jedem ansässigen Einwohner auf einen Zeitraum von 3 oder 6 Jahren zu übernehmen. Die noch vorhandenen Lehnsschulzenämter sind aufzuheben. Die Uebernahme des Amtes ist durch Androhung von Geldbußen und Entziehung der Ehrenrechte zu erzwingen.

2. Das Schulzenamt wird gleichmäßig als Wahlamt für alle Landgemeinden durchgeführt, mit Rücksicht darauf, daß der überwiegende Charakter der Ortsgemeinde in der wirthschaftlichen Selbstverwaltung liegt. Das untere, executive Polizeiamt bildet nur den secundären Bestandtheil, zu dessen Wahrung die Bestätigung des Schulzen durch den ständigen Kreisausschuß genügt. Es entspricht aber dem Charakter des Ehrenamts, wenn die Bestätigung, das Entlassungsrecht und die Ordnungsstrafgewalt nicht dem Landrath allein, sondern dem Landrath als Vorsitzenden des ständigen Kreisausschusses beigelegt wird.

3. Der Schulze hat das Berufungsrecht und den Vorsitz der Gemeindeversammlung als der Hauptbeamte der Vermögens- und Steuerverwaltung. Als Organ der Polizeigewalt andererseits gebührt ihm das Recht des ersten Angriffs und alle Polizeifunctionen der Gensdarmerieordnung, in Concurrenz mit den besoldeten Polizeimannschaften, sowie die Befugniß, gesetzmäßige Polizeibefehle durch Androhung kleiner Geldstrafen zu erzwingen.

Für die beiden Gerichtsschöppen wird die bisherige Stellung als gewählte Assistenten und Stellvertreter unverändert bleiben können.

Die bei weitem schwierigere Seite ist die Neubildung des höheren Polizeiamts, dessen Competenz theils in den Geschäften der bisherigen „Gutspolizei," theils in den vorhandenen Geschäften des Landrathsamts gegeben ist. An dieser Stelle ist eine zusammenhängende Kette von gesellschaftlichen Vorstellungen zu überwinden, welche sich in die Nothwendigkeit der gesetzlichen Ordnung im Staat und der dafür nothwendigen Organe nicht zu finden vermögen.

Der politische Schwerpunkt des selfgovernment liegt in dem Gedanken, die Polizeigewalt weder in bestimmten Gütern zu feudalisiren, noch in berufsmäßigen, von der Ministerverwaltung unmittelbar abhängigen Beamten zu centralisiren, sondern unter eine größere Zahl gesellschaftlich unabhängiger Beamten zu vertheilen. Wie das englische selfgovernment einst durch Theilung des Sheriffamtes, so wird diese Grundlage einer deutschen Selbstverwaltung aus dem Grundprinzip hervorgehen, einen ländlichen Ehrenbeamten zum „Landrath in seinem Amtsbezirk" zu bestellen, mit aller Verantwortlichkeit und allen darauf anwendbaren Controllen.

Diesem politischen Gesichtspunkt entspricht auch das praktische Bedürfniß. Da im heutigen Staat die Polizeigewalt nur von Amtswegen nach Gesetz gehandhabt werden darf, so fällt mit Aufhebung der feudalen „Gutspolizei" das gesammte Polizeidecernat des platten Landes zunächst an das Landrathsamt. Da aber der Landrath in Kreisen von 5—45 Quadratmeilen die Localpolizei unmöglich allein verwalten kann: so ergiebt sich die Nothwendigkeit, die im Landrath vereinigte Ortspolizei sofort zu decentralisiren. An die Stelle der bisherigen Decentralisation durch die Gutsobrigkeiten nach dem Feudalsystem tritt die zeitgemäße Decentralisation nach dem Amtssystem.

Der Maßstab des neuen localen Polizeiamts ist gegeben durch das Bedürfniß des Publicums, welches für höchstens ein bis zwei Quadratmeilen und bei dünner Bevölkerung für zwei- bis sechstausend Seelen einen decretirenden Polizeibeamten erfordert. Der Maßstab von 2 bis 6000 Einwohnern entspricht auch dem Umfang, in welchem sich unsere Städteverfassungen für eine Verwaltung des obrigkeitlichen Amts als lebensfähig bewährt haben. Im Durchschnitt unserer 8 Provinzen würden sich danach mehr

als 4000 „Kreisamtsbezirke" ergeben. Um die Geschäfte in dem mäßigen Umfange eines Ehrenamts zu halten und eine möglichst weite Betheiligung daran zu ermöglichen, wird es sich empfehlen, die Amtsbezirke nicht weiter auszudehnen. Sollte im Augenblick ein Mangel geeigneter Personen hervortreten, so ist es besser, die provisorische Uebernahme zweier Amtsbezirke durch eine Person zu gestatten, als die Amtskreise größer zu formiren.

Es ist das allseitige Interesse unseres Staats- und Gemeindelebens, zu verhüten, daß bei dieser entscheidenden Neubildung die Ortspolizei nicht in die Hände besoldeter Districtscommissarien, Polizeicommissarien und anderer kleiner aus dem Militär- oder Büreaudienst hervorgehender Beamten falle, welche den eigentlichen Unterbau des Polizeistaats bilden. An diesem maßgebenden Punkt kann nur durch unabhängige Ehrenämter der „Büreaukratie" ein Gegengewicht geschaffen werden. Ohne diese persönliche Betheiligung der höher gebildeten und gesellschaftlich unabhängigen Klassen sinkt alles Gemeindeleben in den subalternen Charakter der französischen Localverwaltung herab, an welcher nichts gebessert wird, wenn man auch die Unterpräfectur des Unterpräfecten eine „Bürgermeisterei" nennt. Sobald auch nur ein Theil der obrigkeitlichen Aemter mit gering besoldeten Schreibern besetzt wird, findet sich Niemand mehr, der die übrigen als Ehrenamt übernimmt.

Die Functionen des Kreisamts werden analog den städtischen Magistraten, aber noch umfassender, folgende Befugnisse einbegreifen, welche später in den Einzelgebieten der Kreisverwaltung Abschn. Xa—k. weiter darzulegen sind:

Alle Functionen der Ortspolizei nach dem Gesetze vom 11. März 1850.

Insbesondere das Recht des ersten Angriffs, der Verhaftung und polizeilichen Voruntersuchung.

Die Straffestsetzung bei Uebertretungen der Feldpolizeiordnung, der Gesindeordnung, die vorläufige Straffestsetzung bei Contraventionen überhaupt.

Die Stellung des Feuerherrn für die Feuerpolizei.

Das landräthliche und Ortsdecernat der Bettel- und Armenpolizei.

Das landräthliche und Ortsdecernat der Gewerbepolizei, insbesondere die Schankconcessionen.

Das landräthliche und Ortsdecernat der Sitten- und Wirthschaftspolizei.

Das Decernat der Wegepolizei, der Jagd- und Fischereipolizei.

Die Stellung des amtlichen Vorgesetzten der Ortsschulzen und der Gensdarmen, mit der Befugniß zur Ertheilung von Dienstanweisungen.

Die Stellung als localer Hauptbeamter der Armen-, Schul- und Wegeverwaltung.

Schon diese summarische Uebersicht ergiebt, daß das Amt nicht einfach durch Wahlen, sondern nach den Grundsätzen zu besetzen ist, welche für die Handhabung der gesetzlichen Ordnung im Staat auch in den preußischen Städteordnungen anerkannt sind.

Die Städteordnung von 1808 überträgt die Polizei dem bestätigten Vorsteher des Magistrats mit dem Vorbehalt, solche auch durch einen unmittelbar ernannten Staatsbeamten führen zu lassen. Die Städteordnung von 1831 läßt der Staatsverwaltung die Wahl, das Polizeidecernat durch den Bürgermeister oder durch ein anderes Magistratsmitglied oder durch einen eigenen Beamten führen zu lassen. Unsere späteren Gemeindeordnungen sind bei diesem System stehen geblieben, aus welchem sich folgende Grundsätze ergeben.

Als erster Grundsatz: daß der Beamte dem Kreise der Selbstverwaltung dauernd angehöre, im Gegensatz des büreaukratischen Systems, welches die Beamten unterschiedslos durch die Landestheile zerstreut, solche sogar mit Vorliebe außerhalb ihres Heimathsortes im Dienste verwendet. Dieser Grundsatz wird verstärkt durch das auf dem platten Lande vollständig ausführbare System der Ehrenamtsverwaltung, welches nur ansässige Personen verwendet, die ihrem Amtsbezirk dauernd angehören.

Als zweiter Grundsatz: daß der verwaltende Polizeibeamte womöglich ein Vertrauensmann des größeren Verbandes sein soll, innerhalb dessen er das Amt der Obrigkeit führt; daß er aber als Polizeiobrigkeit nicht von den Interessenten seines Bezirks gewählt wird. In der centralisirten Stadtverwaltung tritt er durch mittelbare Wahl einer ständigen Gemeindevertretung zuerst in ein ständiges Verwaltungscollegium, und wird als Vorstand oder Mitglied dieses Collegiums für das obrigkeitliche Amt präsentirt. Unsere Stadtverfassungen haben bisher niemals die Polizeiobrigkeit durch Wahlen der Bürgerschaft, noch weniger den Bezirksvorsteher durch Bezirkswahlen berufen. In der sehr ungleichartigen Zusammensetzung des Kreises würde eine Berufung

des Bezirksbeamten (Amtshauptmanns) durch engere Localwahlen jedenfalls den Verhältnissen noch weniger entsprechen.

Als dritter Grundsatz: die Festhaltung des obrigkeitlichen Amts als Staatsauftrag, welche die Möglichkeit ausschließt, der Staatsbehörde einen Verwalter aufzudringen, welchen sie zu einer einsichtigen und unparteiischen Verwaltung für ungeeignet erachtet. Alle Städteordnungen haben deshalb dem Staat das Recht der directen Ernennung vorbehalten. Alle haben den polizeiverwaltenden Beamten als „mittelbaren Staatsbeamten," bezüglich seiner Ernennung und Entlassung, sowie civil- und strafrechtlich, in die ordentliche Stellung des Beamtenthums eingereiht (wie auch das englische selfgovernment).

Die Mißverständnisse über die Natur des obrigkeitlichen Amtes knüpfen sich an erster Stelle an die Vieldeutigkeit des Wortes „Verwaltung", welche sich in unsere Vorstellungen von der „Selbstverwaltung" fortgepflanzt hat. Allerdings enthält unsere „verwaltende" Polizei auch executive Functionen, wie das Personaldecernat und die Bestimmung über sachliche Verwendungen. Seinem Hauptbestande nach ist das Polizeidecernat aber Rechtsprechung. Die Beschließung über Verhaftung und Freilassung, das polizeiliche Vorverfahren, die Mehrzahl der Zwangsmaßregeln der Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei überhaupt, die Ertheilung der polizeilichen Concessionen und Consense, die Strafgerichtsbarkeit der Feldpolizei, die vorläufige Straffestsetzung für Uebertretungen, die Civilgerichtsbarkeit in Gesindestreitigkeiten, über Gewerbsgehülfen, Lehrlinge, Fabrikarbeiter ꝛc. ꝛc. sind wirkliche Jurisdictionen. Das englische Verwaltungsrecht hat sie nie anders bezeichnet und behandelt. Alle ältere Formation unserer Behörden vom ständigen Landrathsamt hinauf bis zum „Geheimen Staatsrath" war mit Rücksicht auf diesen Charakter durchgängig der Gerichtsverfassung nachgebildet. Erst die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung hat zum Zweck energischer Reform diesen jurisdictionellen Charakter verwischt. Jeder Fortschritt unseres öffentlichen Rechts ist aber bedingt durch die wiederkehrende Einsicht, daß diese Decretur eine Rechtssprechung enthält, durch welche über die Collision des individuellen Rechts mit dem öffentlichen Recht nach Maßgabe der bestehenden Gesetze entschieden wird.

Folgerecht kann das obrigkeitliche Amt nicht nach den Grundsätzen der wirthschaftlichen Verwaltung durch bloße Wahl der Interessenten eingesetzt werden, sondern es muß nach den Grundsätzen der Rechtsverwaltung analog wie Richter und Jury

gestellt werden. Es ist eine unendlich schwerwiegende Forderung an die Obrigkeit im Ehrenamt, dem Arbeiter, dem Gesinde, den dienenden Klassen überhaupt Recht zu geben gegen den angesehenen Nachbar und befreundeten Standesgenossen, den hochachtbaren Nachbar in Strafe zu nehmen wegen Verletzung der bürgerlichen Ordnung oder Unterlassung der Gebote der Polizeiordnung, der Wegeordnung u. s. w.; die Steuereinschätzung, Einquartierung, Militäraushebung und die connexen Geschäfte zu handhaben ohne Ansehen der Person. Das ganze Polizeidecernat bewegt sich in täglichem Widerstreit mit Vorurtheilen und Interessen der Gesellschaft. Die stetige Selbstüberwindung, welche zu einer solchen Rechtsprechung gehört, ist niemals zu gewinnen ohne das volle Bewußtsein der Amtspflicht. Aller Ruhm der preußischen Justiz wie der preußischen Verwaltung beruht auf dem Bewußtsein ihrer Organe, daß sie eine heilige, von der höchsten Obrigkeit verliehene Pflicht erfüllen. Dies Bewußtsein ist nicht zu ersetzen durch die bloße Wahl der localen Interessenten, durch ein in kurzen Fristen ertheiltes und wieder entzogenes Vertrauensmandat, am wenigsten unter den kleinlichen Parteiverhältnissen und Gewohnheiten der Localverbände. Schwer genug ist schon das Vertrauensmandat eines Volksvertreters, so bald das Interesse seiner Auftraggeber sich zu spalten beginnt. Sehr viel ernsterer Art sind diese Collisionen im Amt der Obrigkeit. Wohl mag auch ein eifriger Volksvertreter bei der Rückkehr in seinen Wahlbezirk — sei es als Landrath oder Kreisrichter — sein Amt mit Unparteilichkeit weiter verwalten trotz aller im Landtag gehaltenen Reden. Aber warum vermag er es? — Weil durch Berufung und tägliche Uebung des Amts, als Glied der obrigkeitlichen Gewalt, ihm das Bewußtsein einer heiligen Pflicht innewohnt, welche er als Lebensberuf übernommen hat. Die Ueberwindung der stetigen Collision der Amtspflicht mit den Rücksichten auf Freundschaft und Gegnerschaft im gesellschaftlichen und politischen Leben ist gewiß nicht leichter im Verwaltungsamt wie im Justizamt, und bedarf nicht nur des „äußeren Stempels," sondern bedarf des vollen Pflichtgefühls eines übernommenen Staatsamts. Die Stellung der Ortsobrigkeit wird deshalb von Hause aus verdorben, wenn sie schon bei ihrer Einsetzung nach einem Parteistreit von der Majorität der Minorität gesetzt wird. Ihre unbefangene Handhabung wird unmöglich, wenn jede Polizeiverfügung als ein Vertrauensbruch gegen die Wähler, als eine Begünstigung oder Zurücksetzung der Partei oder der Gegenpartei angesehen werden kann. Es ist dies der entscheidende Grund, warum das gewählte Schulzenamt sich nirgends als obrigkeitliches Amt entwickeln konnte,

obwohl in den größten Landgemeinden von 2000 bis 5000 Seelen es an der Intelligenz und an dem Wirkungsgebiet dafür nicht fehlte. Es war dies einer der sachlichen Gründe, aus denen unsere widerspruchsvolle Gutspolizei ihr zähes Dasein gefristet hat, weil das obrigkeitliche Amt des ständigen Charakters nicht zu entbehren vermag. Nur unter der Autorität der höchsten Staatsgewalt vermag die bürgerliche Obrigkeit jene Functionen der Arbeits- und Gewerbepolizei, der Steuereinschätzungen und Militäraushebungen, der Wahlleitung, der Auswahl der Geschworenen, und die ganze Reihe ihrer discretionären Gewalten mit der Unparteilichkeit eines Richteramts auszuüben. Die heutige Forderung des self-government und des „Rechtstaats" geht von dem begründeten Vorwurf aus, daß im constitutionellen Staat ein Landrath der schweren Zumuthung der Unparteilichkeit in solchen Fragen nicht mehr gewachsen sei, weil er bei jedem ernsten Widerspruch gegen das herrschende System der Verwaltung sofort entlaßbar ist. Allein dieser Widerspruch verzehnfacht sich, wenn an Stelle von mehren Hundert Landräthen ebensoviel Tausend Amtshauptleute lediglich durch die Majorität der Localinteressenten gegen den Widerspruch einer Minorität eingesetzt, und wenn sie der Mehrheit mißfallen, nicht wieder gewählt werden sollen. Der Landrath in seiner bisherigen Stellung ging wenigstens nicht aus einem Parteistreit der Nachbarschaft hervor, und wurde durch den großen Maßstab seiner Amtsthätigkeit über die Sympathien und Antipathien der kleinen Nachbarverbände erhoben. Nach demselben Grundsatz wurde auch alle Stellvertretung in der „Gutspolizei" nur durch ernannte oder bestätigte Beamte geführt. An keinem Punkte des Landes konnte der Staatsgewalt ein amtliches Organ aufgedrungen werden, welches sie für ungeeignet zur Handhabung der gesetzlichen Ordnung erachtete.

Diese Gründe bestätigen und verstärken sich an jedem Punkt, wenn wir die einzelen Gebiete der obrigkeitlichen Selbstverwaltung im wirklichen Leben verfolgen (unten Abschn. X^{a-k}). Nirgends im Gebiet der angewandten Polizei und in den weiteren Formationen vermag die Selbstverwaltung einen Halt zu gewinnen mit Beamten, welche mittelbar oder unmittelbar aus bloßen Localwahlen hervorgehen sollen. Nirgends ist eine Rechtsprechung über das öffentliche Recht mit blos gewählten Beamten zu gestalten; am wenigsten sobald der sociale Parteistreit in das Bewußtsein der Zeit tritt und das obrigkeitliche Amt als eine Machtstellung des Besitzes erscheinen läßt, welche durch Parteiwahlen nur um so schroffer hervortritt. Nirgends schließt sich an eine solche Formation eine

höhere Instanz des selfgovernment an. Sobald die Polizeiobrigkeit von der Gemeinde oder dem Amtsbezirk gewählt ist, endet in diesen Beamten das ganze System, und es tritt das Staatsbeamtenthum als das höhere Organ des Verwaltungsrechts ein, wie dies der Gang aller französischen Formationen seit 1790 gewesen ist.

Wie zunächst im Gebiet der Localpolizei, so erscheint das Ungenügende der Localwahlen noch stärker, wenn man das Ganze des Zwischenbaues in's Auge faßt, und sich vergegenwärtigt, in welchem Maße alle Selbstverwaltung der gesetzlichen Normativbestimmungen bedarf und ihren Halt nur in der gesetzlichen Ordnung des Staats findet. Diese gesetzliche Ordnung wird aber zu einem machtlosen Schein, wenn dem Staate nicht Organe zu Gebote stehen, welche von ihm beauftragt und verpflichtet sind, wenn (wie in der feudalen Ordnung der Gesellschaft) jeder Kreis- und Gemeindeverband seine Obrigkeit aus eigenem Recht einzusetzen und zu entlassen hätte. Es ginge damit die Einfügung unserer Localverwaltung in das Polizei-, Finanz-, Gerichts- und Militärwesen des Staats wieder verloren. Versagt man dem Staat jeden bestimmenden Einfluß auf die Ernennung seiner verantwortlichen Organe an jedem Punkte des Landes: so muß er neben der Gemeindeverwaltung seine eigenen Diener setzen, die nach dem höheren Recht der Staatsgewalt dann als commissaires départis über die Kreis- und Gemeindeverwaltung treten und so das Präfectensystem erzeugen. Es kann und soll einmal im heutigen Staat keine obrigkeitliche Zwangsgewalt anders geübt werden, als nach Gesetzen durch persönliches Amt aus staatlicher Einsetzung.

Um zu einer Selbstverwaltung des obrigkeitlichen Amtes zu gelangen, ist es daher nothwendig, den Gedanken einer Wahl im Amtsbezirk aufzugeben. Es ist nothwendig, daß der Amtshauptmann dem Kreisverband angehöre; es ist wünschenswerth, daß er in einer gewissen Vertrauensstellung zur Kreisverwaltung stehe, und deshalb auch zulässig, geeignete Personen in Vorschlagslisten zu bezeichnen. Es ist aber nicht zulässig, den künftigen Stellvertreter des Landraths im Amtsbezirk von drei zu drei Jahren wählbar, und damit für Anfang und Ende seiner Amtsthätigkeit unmittelbar abhängig von einem Mandat der Localwähler seines Bezirks zu machen. Zulässig erscheint vielmehr nur ein Vorschlagsrecht an einer Stelle, welche über den Localparteien steht: also ein Vorschlagsrecht der ganzen Kreisversammlung. Es kann auch nicht in dem Maße bindend gestellt werden, daß nicht der Staats-

verwaltung eine Ernennung außer der Liste vorbehalten bliebe, nach analogen Grundsätzen wie sie in unsern Städteordnungen unter verschiedenen Verfassungen und unter allen Richtungen der Verwaltung gleichmäßig gegolten haben.

Man vergißt bei der Zersplitterung aller obrigkeitlichen Gewalt durch Localwahlen das Recht des größeren Ganzen und schließlich auch das Recht der Gesammtvertretung des Volks über den vermeintlichen Einzelrechten. Die Ministerverwaltung kann für die Ausführung der Verwaltungsgesetze nicht mehr verantwortlich gemacht werden, wenn jeder persönliche Zusammenhang zwischen den höheren, mittleren und niederen Organen aufgehoben ist, — wenn in Gemeinde, Amt und Kreis, an jedem Punkte des Landes, nur noch Organe der Gesetzausführung vorhanden sind, welche unabhängig von einander und von dem einheitlichen Willen des Staats in das Amt und aus dem Amte treten.

So schwer diese Vorbedingung aller obrigkeitlichen Selbstverwaltung der gesellschaftlichen Grundrichtung abzugewinnen ist, so häufen sich diese Schwierigkeiten noch nach anderer Seite, indem die obrigkeitliche Selbstverwaltung zugleich ein Element der Eifersucht unter den großen Schichten der Gesellschaft einführt. Unabänderlich setzt die schwierige Verwaltung eines solchen Amts den weiten Blick in die verantwortliche Bedeutung desselben und eine Bildung des Charakters voraus, welche nur durch die gewohnheitsmäßige Uebung unter stetiger Controlle der Amtsführung zu erwerben ist. Da jenes Maß der Bildung, der Unabhängigkeit, der gewohnheitsmäßigen Uebung durchschnittlich nur durch die besitzenden Klassen zu gewinnen ist, so fällt das obrigkeitliche Amt vorzugsweise ihnen zu, und man muß denen, welche die Mühe und Verantwortlichkeit übernehmen, auch die Ehre ihres Berufes lassen. Man darf unsern besitzenden Klassen nicht vorwerfen, daß sie engherzig und selbstsüchtig nur dem Privatvortheil und Genuß nachhängen, wenn man ihnen nicht gestatten will, den mühevollen Beruf zu übernehmen, der in jedem Staatswesen das naturgemäße Vorrecht des Besitzes und der Bildung darstellt. Es ist daher unmöglich, durch die Selbstverwaltung zur bürgerlichen und zur politischen Freiheit zu gelangen, so lange der Neid gegen den Besitz das Ehrenamt nur mit dem Auge der Eifersucht gegen die Machtstellung des Besitzes ansieht. Der Fanatismus der socialen Gleichheit setzt seine Agitation dagegen so lange fort, bis die Ortsverwaltung in die Hände von Schreibern und Unterofficieren gebracht ist, in denen er dann seines Gleichen anerkennt. Dies

Resultat ist mit dem überkommenen Apparat des Beamtenstaats leicht genug zu erreichen. Mit dem höheren Beruf der besitzenden Klassen in Uebung der staatlichen Pflichten, unter Verleugnung ihrer nächsten Interessen und Vortheile, verzichten wir aber auch auf den bildenden und veredelnden Einfluß, welchen diese öffentliche Thätigkeit auf die Sinnes- und Handlungsweise einer Nation übt. Die Erfolge jener Agitation in einem großen Theile Europa's liegen vor Augen. Es handelt sich heute um die Frage, ob das System der besoldeten „Landbürgermeister" auch die Provinzen beherrschen soll, für welche die Kreisordnung zunächst zu geben ist.

Unter so gehäuften Schwierigkeiten tritt endlich noch die Frage hervor, *ob für die höheren Ehrenämter in so schwieriger Stellung die nöthigen Elemente vorhanden sind?*

Dieser Zweifel wächst aller Orten mit dem Mangel des Gemeinsinns, der die persönliche Mühe der Selbstverwaltung ablehnt, und dafür lieber Kreisstandschaften und Kreisparlamente einzutauschen wünscht. Gerade unsere deutschen Verhältnisse berechtigen uns indessen, jenem Zweifel noch zu widersprechen. Unser Bürger- und Bauerthum hat derartige persönliche Pflichten stets erfüllt und erfüllt sie noch heute. Es handelt sich nur darum, daß die dazu geeigneten Klassen des platten Landes die rückständigen Ehrenpflichten nachholen. Gewiß sind sie stark belastet mit wirthschaftlicher Arbeit und Sorge: aber ein entsprechender Theil der öffentlichen Thätigkeit gehört ebenso zu den *nothwendigen* Arbeiten, wie die Steuern zu den *nothwendigen* Ausgaben des Hausstandes. Es wird von ihnen nur dasselbe Maß persönlicher Mühewaltung verlangt, welches unsere städtischen Honoratioren in den unbesoldeten Aemtern der Beigeordneten, Stadträthe, Bürgerdeputirten täglich erfüllen. In allen Ländern Europas erfüllt die ländliche Bevölkerung solche Pflichten im Durchschnitt bereitwilliger als die städtische. Es fehlt uns nur die dazu nöthige Gewöhnung, welche ohne eine gesetzlich erzwingbare Pflicht nicht entstehen kann.

Ebenso Unrecht thut man der deutschen Bildung durch den Zweifel, ob unsere besitzenden Klassen zur Handhabung eines Polizeidecernats mit Assistenz eines Büreaubeamten nicht ebenso *geeignet* seien wie die unbesoldeten Rathsherren der Städte, Domänen-Verwalter u. A. Bis in die neueste Zeit haben Männer von allgemeiner Bildung auch ohne die technische Ausbildung eines Regierungsassessors *ganze* Landrathsämter genügend verwaltet. In dem Kreisamt handelt es sich um weniger als ein Zehntel der laufenden Geschäfte eines Landrathsamts, jedenfalls der Masse nach

um nicht mehr als die Geschäfte der unbesoldeten Rathsherren unserer Städte. Unter den heutigen Culturländern hat Deutschland die Elemente dafür wohl noch am zahlreichsten aufzuweisen.

Zu erreichen ist diese schwerste Aufgabe der heutigen Staatsbildung freilich nicht anders als durch ernstgemeinten und ernstlich gehandhabten Zwang. Es ist nochmals ein Irrthum der Gesellschaft, welcher die Erfüllung der schwersten öffentlichen Pflicht einer freien Mitbewerbung unter den Interessenten überlassen möchte. Wie das Amt in seiner Handhabung durch das höchste Maß des Pflichtgefühls bedingt ist, so muß auch die Uebernahme desselben den vollen Charakter der staatlichen Pflicht an sich tragen, und dieser Zwang muß für die unteren Aemter mit gleicher Strenge gehandhabt werden wie für die höheren. Ohne die gleichmäßige Pflicht entsteht jene Ungleichheit der politischen Entwickelung der höheren, Mittel- und unteren Klassen, welche die heutigen Zustände Englands nicht zu ihrem Vortheil charakterisirt.

Auch an diesem Punkt sträubt sich die Gesellschaft gegen die Lebensbedingungen der Selbstverwaltung, und schon seit einem Menschenalter haben die deutschen Gemeindeordnungen und Gesetzentwürfe begonnen, sich mit dieser Verpflichtung durch einen Scheingrundsatz abzufinden. Es wird in allgemeinen Paragraphen eine „Verpflichtung" ausgesprochen, von der dann aber „Geschäfte außerhalb" oder „besondere Verhältnisse" u. dgl. entschuldigen. Niemand würde von einer Pflicht zum Militär- oder Geschworenendienst unter solchen Maßgaben sprechen. Die natürliche Folge ist, daß unter solchen Gesetzen jede schicklich angebrachte Entschuldigung angenommen und daß die angebliche Verpflichtung zum voluntarism wird. In Wechselbeziehung zu dem Scheingrundsatz steht die Ausdehnung der angeblichen Pflicht auf alle gesellschaftlichen Klassen, welche den socialen Gleichheitsbestrebungen entgegen kommt. Um den Schein zu wahren, als ob die kleinen Steuerzahler gleich viel für das Gemeinwesen leisteten wie die großen, wird eine Verpflichtung für alle ausgesprochen, ähnlich wie die Verpflichtung zum Geschworenendienst in der französischen Gesetzgebung seit 1848 eine Grundlage der socialen Verfassungsbildung geworden ist. Jede persönliche Verpflichtung zu Ehrenämtern bleibt aber eine Unwahrheit, wenn sie unterschiedslos für alle Einwohner, oder für alle Steuerzahler in Pausch und Bogen ausgesprochen wird. Der Gesetzgeber, welcher eine solche Regel ausspricht, weiß, indem er sie ausspricht, daß die Mehrzahl der Steuerzahler einen Geschworenendienst, ein Schulzenamt oder anderen Ehrendienst niemals über-

nimmt, noch übernehmen kann; daß Niemand sie dazu zwingt, noch zwingen kann. Eine Regel, die vorweg für die Mehrzahl nicht wirklich gelten soll, ist kein Rechtsgrundsatz, sondern ein Schein, der alles darauf Gebaute zum Schein und zur Unwahrheit macht. Wie ganz anders ein ernstlich gemeintes Gesetz über die Amtsverpflichtung lautet, ergiebt unser ALR. II, 7. § 75. II, 18. § 208 ff.

Soll die Verpflichtung eine Wahrheit sein, so ist damit zu verfahren wie mit Geschwornendienst und Wehrpflicht, wie mit jeder wirklich gemeinten Verpflichtung. Es muß zuerst festgestellt werden, wer verpflichtet werden kann. Der äußere Maßstab dafür ist bei der Relativität des Geldwerths und der Beweglichkeit der heutigen Besitzverhältnisse nur noch ein relativer. Er muß also in der Gesammtheit der directen Steuern gesucht werden im Anschluß an die Weise, in welcher die preußische Verfassung seit zwei Jahrzehnten die größeren, mittleren und kleineren Steuerzahler nach drei Klassen gruppirt. Unsere bisherigen Erfahrungen ergeben in Stadt und Land, daß soweit eine Selbstverwaltung vorhanden, die I. und II. Steuerklasse daran eben so stark wie eifrig betheiligt ist, daß namentlich unsere Mittelstände so bereitwillig theilnehmen, daß es keinem Bedenken unterliegt, die Pflicht in diesen Grenzen als gesetzliche Regel auszusprechen.

Die völlig ungleichmäßige Betheiligung beginnt erst in der Klasse der kleinen Steuerzahler, welche keineswegs $^1/_3$ des Personals zum Dienst der Gemeinde stellt, sondern im Durchschnitt erheblich weniger. Ihre Betheiligung ist in vielen Gemeinden nahezu verschwindend, oder doch nur nominell, wie in den kleinen Schulvorständen unserer Landgemeinden. Die Schuld ihrer Passivität liegt nicht im Mangel an gutem Willen, sondern in einer Gesetzgebung, welche die kleinen Steuerzahler vom Geschwornendienst grundsätzlich ausschließt, für die Gemeindeämter aber gar keine erkennbare Grenze zieht. In der That erhält aber jene Klasse unserer Wählerlisten ebenso einsichtige wie bereitwillige Elemente zu gleichmäßiger Verwendung. Unsre Geschwornenlisten können nur verbessert werden, sobald sie sich nicht mehr auf die Höchstbesteuerten beschränken. Unsre Armenverwaltung wird um Vieles einsichtiger und sparsamer werden durch Heranziehung der kleinen Steuerzahler zu den Armen-Commissionen. Unsre Schulverwaltung kann nur gewinnen durch Heranziehung der zahlreichen höher gebildeten Elemente der dritten Klasse. Da im Durchschnitt die Steuerzahlung auch den realen Maßstab der persönlichen Leistungsfähigkeit giebt, so läßt sich vorweg behaupten: jene Klasse kann und soll ebenso ihr

verhältnißmäßiges Contingent zum Geschwornendienst und zu dem Gemeindeamt stellen wie die I. und II. Klasse. Da aber in concreto die Unterschiede ihrer Bildung und der Leistungsfähigkeit so weit auseinander gehen, daß die Möglichkeit des Ehrendienstes hier nicht die Regel sondern die Ausnahme bildet: so bleibt nichts übrig, als die Betheiligten selbst zu hören, sie amtlich zu befragen, und diejenigen, welche sich „bereit und im Stande" erklären zu registriren.

Die bewegliche Gestalt der heutigen Gesellschaft muß folgeweise zu einem Einregistrirungssystem führen, welches die Geschwornenlisten zugleich zur Matrikel des persönlichen Gemeindedienstes macht, und in solche die höher besteuerten und die halb so große Zahl der einregistrirten Wähler der III. Klasse aufnimmt. Auf die so einregistrirten Gemeindeglieder läßt sich die Verpflichtung zum persönlichen Dienst so wie bisher zum Geschwornendienst wirklich anwenden und durch Geldbußen wie durch Androhung einer Suspension der Ehrenrechte erzwingen. Erst mit dem wirklichen Zwang wird der Grundsatz von gleichen Pflichten und Rechten in Gemeinde und Staat zur Wahrheit. Erst damit ist eine Basis zur Reform des Wahlsystems gefunden, auf welche später zurückzukommen ist.

In dieser Weise gehandhabt bedeutet der Zwang für die bürgerliche Selbstverwaltung nicht weniger als die allgemeine Wehrpflicht für die Heeresverfassung. Unser Militär- und Schulzwang bedarf noch der Ergänzung durch den Zwang zum bürgerlichen Ehrendienst, um zu den vollen Bedingungen der politischen Freiheit d. h. der Bildung eines gesetzgebenden Körpers zu gelangen.

Das englische Selfgovernment kennt grundsätzlich nur ernannte Beamte in der Selbstverwaltung des obrigkeitlichen Amts. Sheriffs, Lordlieutenants, Friedensrichter, Deputy-lieutenants, Milizoffiziere werden nicht gewählt, sondern mit Zulassung eines Vorschlagsrechts von der Krone ernannt. Es beruht dies nicht etwa auf einer Eigenthümlichkeit des englischen Nationalcharakters oder der Bodenverhältnisse, sondern auf einer Jahrhunderte alten Erfahrung von dem, was zur Verwaltung des öffentlichen Rechts gehört. Es ist derselbe Grundsatz, nach welchem auch in der deutschen Gerichtsverfassung seit Karl d. Gr. die Schöffen nicht gewählt, sondern ernannt wurden. — Die englische Gesellschaft freilich hat jederzeit dieselbe Grundneigung zu gewählten Ortsbeamten gehabt wie jede andere, und sie hat zeit- und ortweise den normalen Grundsatz durchbrochen. Die zweimal versuchte Wahl der Sheriffs wurde indessen als mißlungen wieder aufgegeben. Die auf Wahl der Friedensrichter gerichteten Parlamentsforderungen wurden schon im Mittelalter zurückgewiesen und nicht wiederholt. Das einzig vorkommende Wahlamt der Coroners ist als Polizeiamt in fortschreitendem Verfall geblieben. In den Städten hatte sich unter den Miß-

bräuchen der corporations ein Friedensrichteramt durch Wahl und Cooptation gebildet, welches sich tief in die Localparteiungen verwickelte und in Mißcredit kam. Die Städteordnung von 1835 hebt deshalb das alte Friedensrichteramt durch „Stadtcharten" auf, und führt das System der ernannten Friedensrichter auch in den Städten durch, mit einziger Ausnahme des gewählten Bürgermeisters, welchem das alte Ehrenrecht erhalten bleibt, während seines Amtsjahres und des darauf folgenden Jahres „Friedensrichter ex officio" zu sein. Das königliche Ernennungsrecht wird in den Grafschaften auf Vorschlag des Lord lieutenant, in den Städten nach Anhörung des Gemeinderaths geübt, an beiden Stellen jedoch nur nach Verwaltungspraxis, nicht nach Gesetz. Wenn man sich in unseren Verhandlungen auf den gewählten Lord Mayor und die Aldermen von London berufen hat, so ist dabei übersehen, daß das ganze Collegium der Aldermen nach der besonderen Verfassung der City aus lebenslänglichen Rathsherren besteht. Der Mayor, welcher in den übrigen Städten für sein Amtsjahr und das folgende Jahr die Gewalten eines Friedensrichters übt, ist Ehrenvorsitzender einer ständigen Commission von ernannten Friedensrichtern.

Diesem alten Grundsatz des selfgovernment gegenüber stehen seit der Reformbill die neugebildeten Gemeindeverfassungen, welche, soweit sie auf blos gewählten Organen beruhen, unter die ausschließliche Leitung der Staatsbeamten gerathen und die Fähigkeit zur Selbstverwaltung verlieren. Mit dem Ernennungsrecht, mit der selbstthätigen Intelligenz steht und fällt auch in England die Selbständigkeit der Gemeinde. Für das Schulzenamt der constables wurde ein Wahlrecht durch die neue Schulzenordnung 5 et 6 Vict. c. 101 eingeführt; allein gleichzeitig damit wurden auch den constables alle Polizeifunctionen abgenommen und auf die besoldete constabulary übertragen.

Das französische System hat in den ersten Jahren der Revolution eine Gemeindeverwaltung durch bloß gewählte Vertretungen und Beamte versucht. Von 1790 an zeigt sich eine Kette verfehlter Versuche, dem Staat seine Grundlagen durch örtliche Volkswahlen zu geben, ohne Rücksicht auf die Vollziehung der Staatsgesetze und auf den Rechtsschutz des Einzelen, — bis die unabweisbaren Forderungen des Staats in das System der ernannten Polizeiobrigkeiten, der préfets, sousprefets, maires umschlugen, bei welchen es geblieben ist bis heute.

Die ganze Reihe unserer socialen Vorstellungen ist in Frankreich praktisch versucht worden. Man glaubte Anfangs der Leidenschaft der großen Parteien ein Gegengewicht durch locale Wahlen zu geben, und damit das gesuchte „Gleichgewicht der Gewalten" herzustellen. Durch das System der localen Wahlen entstand aber ein neues Uebel, welches sich alsbald noch unerträglicher erwies, als der zu bekämpfende Mißstand. Es entstand daraus nur die Entfesselung der Localinteressen und der Localparteien auf Kosten des allgemeinen Wohls und der gesetzlichen Ordnung des Staats. Die blos gewählten Orts-, Kreis- und Bezirksobrigkeiten erwiesen sich zunächst als unfähig, den Vermögensstand der Communen zu beschützen. Abhängig nur von dem Willen der Localvertretungen, wurden sie machtlos, sobald ein Majoritätsbeschluß auf Veräußerung oder Vertheilung des Gemeindevermögens erging. Das System der gewählten Gemeinde- und Bezirksbeamten, wie es seit 1790 formirt war, hat — Hand in Hand mit einer verkehrten Gesetzgebung — in einer kurzen Reihe von Jahren zu einer beispiellosen Verschleuderung geführt, welche nach Hunderten von Millionen Francs berechnet wird und den französischen Communen den größeren Theil ihres Stammvermögens gekostet hat. Die verderblichen Folgen eines Systems, welches das Vermögen der kleinen Communen den Beschlüssen der größeren Körper-

schaft Preis gab, das dauernde Interesse des Gemeindewesens dem augenblicklichen Interesse einer Majorität opferte, war nur zu beseitigen, indem man die Communalbeschlüsse systematisch einer Bestätigung der Staatsbeamten unterwarf, womit dann die Grundlagen des Präfectensystems schon von der Seite der Vermögensverwaltung aus gelegt sind. — Noch stärker trat der Fehler des Systems von der Seite der Staatsverwaltung hervor. Die obrigkeitlichen Beamten des Kreises und der Ortsgemeinde, soweit sie bestimmt waren, die Polizeigesetze des Staats, die Armen- und Wegebaulast, die Steuereinschätzungen, Militäraushebungen ꝛc. durchzuführen, befanden sich, wie die obrigkeitliche Zwangsgewalt selbst, in stetigem Widerstreit mit localen und Einzelinteressen, gegen welche sie ohnmächtig wurden, solange sie in kurzen Perioden nur von dem Localinteresse eingesetzt und entlassen wurden. Die Verwaltung versagte völlig den Dienst, und dieser Zustand trat gerade in der Periode ein, in welcher die französische Republik von außen her angegriffen, der stärksten Entwickelung der Staatskraft bedurfte. Das fehlerhafte System der Ortsverwaltung wurde nun durch die Gewaltsamkeit der Nationalagenten des Convents überwältigt. Getragen von dem Bewußtsein des salut public tritt der Terrorismus des Convents an die Stelle der vielköpfigen Localvertretung. Mit der überwundenen Staatsgefahr sinkt aber dies Gemeindewesen in seine naturgemäße Ohnmacht zurück unter dem Directorium. Die Auflösung aller Verwaltung unter diesem System hat dem straffen Mechanismus der napoleonischen Präfectenverwaltung den Boden geebnet. Die neue Gesellschaft, durch solche Erfahrungen belehrt, erkannte die Nothwendigkeit, dem neuen Staatswesen die überall gegenwärtigen kraftvollen Organe des Staatswillens wiederzugeben. Das Präfectensystem ist die Selbsthülfe der Staatsgewalt, welche sich ihre ausführenden Organe selbst schaffen muß, so lange die localen Körperschaften nichts weiter als ausführende Organe ihrer eigenen Beschlüsse schaffen können und wollen. Das System der gewählten Localobrigkeiten ist dadurch dermaßen in Mißachtung gekommen, daß auch die heute zur Verwaltung gelangte liberale Partei in einem wohlüberlegten Programm nicht auf die gewählten maires zurückkommt, sondern nur eine Ernennung aus der Mitte des Gemeinderaths beansprucht. Auch die Forderungen der extremen Partei gehen auf ein Wahlrecht der untersten Stufe des Bürgermeisteramts, womit dann aber das Programm der Selbstverwaltung am Ende ist.

Das dauernd wirksame Hinderniß der französischen Selbstverwaltung lag seit 1797 nicht in der Ernennung der obrigkeitlichen Beamten, sondern in der Ueberlassung aller obrigkeitlichen Aemter an das berufsmäßige Beamtenthum, in der Abneigung der besitzenden Klassen gegen die mühevolle Stellung der Obrigkeit, in der socialen Eifersucht gegen jede Machtstellung des Besitzes, in der Abneigung gegen jeden Zwang zur Uebernahme des Amts. In Ermanglung eines solchen kam man nur zu einer sporadischen Besetzung des Bürgermeisteramts als Ehrenamt, welches in dieser Stellung und Umgebung zu keiner Fortentwickelung gelangen konnte. Die auf eine wirthschaftliche Selbstverwaltung beschränkten Vorstellungen können niemals zu mehr gelangen als zu einer untergeordneten Ergänzung des Beamtenstaats durch gewählte Verwaltungsräthe. Von dem Selfgovernment besteht hier überall nur der Schein, — ein Schein der Selbstthätigkeit, — ein Schein einer Verpflichtung dazu, — ein Schein der Selbständigkeit, während in der Wirklichkeit nur durch Staatsbeamte und „Bürgermeister" administrirt wird, und die gemächliche, unbedeutende Thätigkeit der Gemeinde- und der Generalräthe unter der nothwendigen Bevormundung der Staatsbeamten aller höheren Bedeutung

entbehrt, an der sich der Sinn und Charakter eines Volkes bildet. — Und dennoch empfiehlt sich dies Vorbild der heutigen Gesellschaft vor allen übrigen durch die Gesichtspunkte der Bequemlichkeit, welche darauf berechnet ist, den besitzenden Klassen an keinem Punkt eine ernste Zumuthung persönlicher Mühewaltung zu machen, vielmehr den ganzen Staat auf eine zweckmäßig vertheilte Beamtenthätigkeit zu bauen, umgeben von scheinbar mitbeschließenden conseils. Dies System der Bürgermeistereien hat auch in einzelen Theilen Deutschlands eine bequeme Localverwaltung, aber ausnehmend wenig von dem Geist der Selbstverwaltung erzeugt.

In Deutschland cumuliren sich alle Hindernisse der obrigkeitlichen Selbstverwaltung noch mit dem Zwiespalt der Gesellschaft.

Die altständische Auffassung erstrebte den Einfluß der besitzenden Klassen in der Localverwaltung nicht durch verantwortliche Aemter, sondern durch „Standschaften" oder Virilstimmen; die pflichtenlose Ertheilung solcher Rechte hat aber erfahrungsmäßig nur den Erfolg der Unthätigkeit und Einflußlosigkeit der zur Selbstverwaltung geeignetesten Klassen.

Von der Seite der sich neu entwickelnden Erwerbsgesellschaft wurde ebensowenig eine verantwortliche Thätigkeit erstrebt, sondern nur eine freie Betheiligung an den gewählten Verwaltungsräthen und ein Wahlrecht für die ausführenden Beamten.

Vom Standpunkt des berufsmäßigen Beamtenthums aus erscheint das Ehrenamt nur als eine Concurrenz unberufener Klassen in einem Gebiet, welches sie nicht verstehen. Die bureaukratische Lebensanschauung wird ihre Landrathssecretäre und Büreaubeamten unter dem Namen von „Bürgermeistern" oder Districtscommissarien stets jeder Ehrenamtsbildung vorziehen.

Diese drei Grundrichtungen in ihren Durchkreuzungen, Verbindungen und Widersprüchen stehen der obrigkeitlichen Selbstverwaltung seit einem halben Jahrhundert entgegen. In den Provinzial- und Kreisordnungen Friedrich Wilhelms IV. war nur die erste Richtung vertreten; in den Provinzial-, Kreis- und Gemeindeordnungen von 1850 nur die zweite; in den Beamtenkreisen nur die dritte Richtung: Kreise und Communen sollten nur ihre „eigenen" Angelegenheiten verwalten, und nebenbei etwa einzele „staatliche" Functionen, welche das Landrathsamt als entbehrlich abgeben möchte.

Der Entwurf der Preußischen Kreisordnung dagegen schlägt den obenbezeichneten Weg ein, das bürgerliche Ehrenamt von unten herauf aus den vorgefundenen Verhältnissen aufzubauen. Das Entscheidende ist die Neubildung des höheren Polizeiamts unter dem Namen des Amtshauptmanns, welches vielleicht angemessener die weniger anspruchsvolle, schon gewohnte Bezeichnung als „Kreisamtmann" erhalten hätte. Der Amtshauptmann soll mit Rücksicht auf eine von der Kreisversammlung zu bildende Liste vom König ernannt, als Staatsbeamter vereidet und gleich den übrigen verwaltenden Polizeibeamten verantwortlich sein (§. 39. 45—60 des Entwurfs). Ein nicht zu billigender Rest ständischer Verwaltungsweise ist jedoch die Zulassung einer Klasse von Stellvertretern (§ 47). Eine solche Stellvertretung schwächt die Verantwortlichkeit des Amts, führt zu einer leichten Zulassung ungeeigneter Personen und macht die Uebernahme fast zum voluntarism. Soll dem Amtshauptmann überlassen bleiben, die Geschäfte jederzeit an seinen Stellvertreter abzugeben, so entsteht alsbald ein Unterschied zwischen titularen und arbeitenden Amtshauptmännern, welcher nur zu leicht zu dem alten Verhältniß der Gutsherrschaften und ihrer „Polizeiverwalter" zurückführt. Dem Bedürfniß der Stellvertretung wird besser genügt durch den gesetzlichen Grundsatz,

daß jeder Amtshauptmann zur Vertretung des Collegen in dem angrenzenden Bezirk ein für allemal befugt ist. Es entsteht dadurch eine gegenseitige Rücksicht, eine gegenseitige Controlle der Geschäfte und eine Solidarität der Geschäftsführung, welche für den weiteren Ausbau der Selbstverwaltung wesentlich ist.

Naturgemäß vereinigt sich aber gegen diese Einrichtung überhaupt die Gesammtheit der socialen Interessen wie in einem Brennpunkt.

Die gesellschaftliche Abneigung gegen die Selbstbeschränkung durch Gesetz kann sich nur widerstrebend mit dem Gedanken befreunden, im Wege der „Selbstverwaltung" dieselben Rechte und Pflichten der Obrigkeit zu schaffen, welche die Gesellschaft in Händen des berufsmäßigen Beamtenthums solange als ihren Gegenpol bekämpft hat. Die Gesellschaft braucht zwar die Macht der Gesetze für ihre heutigen Bedürfnisse mehr als frühere Generationen. Im Allgemeinen ist sie aber stets der Meinung, daß möglichst wenig, womöglich gar nicht „regiert" werde.

Die gesellschaftliche Abneigung gegen eine nach Gesetzen verantwortliche Amtsstellung verdoppelt sich gegen das obrigkeitliche Ehrenamt. Von allen Seiten wird an das Interesse der wirthschaftlichen Klassen appellirt: ob sie nicht besser und bequemer leben ohne solche Mühewaltung? An die mittleren und arbeitenden Klassen: ob sie sich denn neue „Herren" schaffen wollen, die wirklich etwas zu sagen haben, an Stelle der Gutsobrigkeiten, die wenigstens nicht viel zu sagen hatten? An das berufsmäßige Beamtenthum: ob nicht alle Nachahmung der Beamtenthätigkeit in Ehrenämtern ein unwirthschaftlicher und schädlicher Dilettantismus bleibe? An die Landestheile der besoldeten Bürgermeistereien und Amtshauptleute: ob diese Einrichtungen nicht „praktischer" seien als die fixe Idee, auf dem Lande Ehrenämter einzuführen? — Das Resultat ist eine stille Vereinbarung entgegengesetzter Richtungen, dieser seltsamen Neuerung entgegenzutreten. Wider solche coalirte Gegnerschaft wird keine Staatsregierung eine Selbstverwaltung durchsetzen, welche nicht den ernsten Glauben an deren Nothwendigkeit als Grundlage aller gesetzmäßigen Freiheit und als Grundlage aller nationalen Entwicklung des deutschen Großstaats in sich trägt.

Die sociale Opposition gegen alle persönliche Dienstpflicht im Staat macht den dazu nothwendigen gesetzlichen Zwang illusorisch. Der Grundsatz, die Ablehnung von Communalämtern mit Ehrenstrafen zu bedrohen, stand ursprünglich in der preußischen Städteordnung von 1808, bezog sich damals auf eine aus Hauseigenthümern und selbständigen Gewerbtreibenden gebildete Bürgerschaft, gegen welche ein solcher Zwang wirklich geübt werden konnte, ernstlich gemeint und gehandhabt wurde. Seit einem Menschenalter wurden jene Bestimmungen kurzweg in alle neuen Gemeindeordnungen hinübergeschrieben, ohne zu erwägen, daß die Vorschrift zu etwas ganz Anderem wird, wenn man sie auf alle Einwohner oder alle Steuerzahler ausdehnt. — Die Gesellschaft verschließt sich consequent diesem Anerkenntniß, weil es ihr natürlich nicht um einen Zwang zu Aemtern, sondern nur um die daraus zu folgernden Rechte zu thun ist.

Die sociale Eifersucht gegen die besitzenden Klassen erkennt alsbald, daß Ehrenämter der Obrigkeit überwiegend an Personen von unabhängigem Besitz und höherer Bildung fallen müssen, und bezeichnet die Ehrenämter ohne Weiteres als Aristokratie — Kastenwesen — oder als „Büreaukratie," soweit sie nicht aus eigenen Wahlen der kleinen Verbände hervorgehen. Das englische Friedensrichteramt ist nach dieser Auffassung überhaupt nur eine „verstärkte Auflage eines büreaukratisch-aristokratischen Polizeiregiments."

Das Mißtrauen gegen alles Ernennungs- und Bestätigungsrecht

zu den Aemtern insbesondere ist in hohem Maße gesteigert durch die Hergänge des preußischen Verfassungsconflicts, und bildet das in den politischen Fractionen am stärksten hervortretende Bedenken, auf welches sogleich zurückzukommen ist.

Der letzte Hintergrund alles Widerspruchs liegt aber darin, daß die sociale Grundanschauung überhaupt nur Wahlämter und gewählte Vertretungen kennt. Da das gesellschaftliche Interesse sich unmittelbar durch Wahl verwirklicht, so identifizirt die Gesellschaft alle politische Freiheit mit dem Wahlrecht. Sie hat für alle Staatsverfassungen und alle Communalfreiheiten nur einen Maßstab: ob, wo und wie darin gewählt wird. Sie verlangt unter dem Namen „Selbstverwaltung" neue Wahlen, allgemeine Wahlen und nichts als Wahlen. Diese Auffassung gilt nicht etwa bloß für Deutschland. Sie herrscht gleichmäßig in der europäischen Welt, soweit die Umbildung der Gesellschaft auch nur in ihren ersten Anfängen reicht. Sie hat geherrscht zu allen Zeiten. Schon in der mittelalterlichen Umbildung der deutschen Gesellschaft ging jede Bestrebung nach Selbstverwaltung auf Immunität, auf Aneignung der obrigkeitlichen Gewalt durch particuläre Gruppen der Gesellschaft, aus welcher die Zerrissenheit des Staats hervorgegangen ist. Sie bildet überall den Ausgangspunkt bis zur Widerlegung durch eigene Versuche. Die andern Orts überall gleichmäßigen Mißerfolge der übereinander geschichteten Localwahlen erschüttern ihre Ueberzeugung nicht, daß aus jedem vervielfältigten Wahlsystem vervielfältigte Freiheiten hervorgehen müssen. Alle Mißerfolge schreibt sie nur den Eigenthümlichkeiten anderer Völker, anderen Orts- und Zeitverhältnissen zu; während sie das von ihr erdachte Wahlschema für unfehlbar hält. — Bei Zurückweisung aller Erfahrungen fremder Länder werden wir wenigstens unsere Städteordnungen von 1808, 1831, 1850, 1853, 1856 gelten lassen müssen mit ihrem strengdurchgeführten Grundsatz, daß das Polizeiamt nur Staatsauftrag sein kann. In allen Ländern und Zeiten erscheinen die Stadtverfassungen als diejenige Formation, in welcher das Wahlsystem am weitesten ausgedehnt werden kann, weil die Geschlossenheit des Territoriums und die innere Gleichartigkeit des städtischen Lebens die Bildung ständiger Körperschaften möglich machen, mit welchen das obrigkeitliche Amt verbunden werden kann. Die Stadtverfassungen bezeichnen demnach die äußerste Grenze des Wahlsystems, bis zu welcher in Kreisen und Amtsbezirken zu gehen ist, in welchen die Bildung ständiger Verwaltungskörper nur in sehr beschränkter Weise möglich, die gesellschaftlichen Interessen ungleichartiger, die Collision des obrigkeitlichen Amts mit den Interessen der Wähler persönlicher hervortritt als in der Verwaltung durch Magistrat, Stadtverordnete und Zwischenbeamte in den Städten. Es war daher sicherlich nicht gerathen, die Grundsätze zu verlassen, welche seit der Stein-Hardenberg'schen Gesetzgebung ein halbes Jahrhundert hindurch von allen Verwaltungssystemen als die nothwendigen anerkannt sind.

Dennoch hat eine Vereinigung der obigen Gesichtspunkte den §. 45 (39) des Gesetzentwurfs abgeworfen, und an seine Stelle einen anderen §. 45 gesetzt, nach welchem der Amtshauptmann durch eine neu gebildete Amtsvertretung gewählt und von der Staatsregierung bestätigt werden soll.

Dieser hastig ohne jede Debatte mit einer Mehrheit von 189 gegen 176 resp. 185 gegen 164 Stimmen gefaßte Beschluß wird sich bei wiederholter Erwägung als ein Mißgriff und als praktisch unausführbar erweisen.

Unverkennbar hat jener scheinbare Mittelweg das Vorbild der städtischen Wahlen auf den Amtsbezirk übertragen wollen, um damit eine solche Verfassung zu erreichen, wie sie in den kleinen Städten von 2000—5000 Seelen mit einem gewählten

Bürgermeister besteht. Die Haupteinwürfe gegen eine locale Wahl der Polizeiobrigkeit sollten durch mittelbare Wahl vermindert werden. — Allein es wird nach diesem neuen System nicht ein ständiger Magistrat, sondern ein einzeler polizeiverwaltender Bezirksbeamte gewählt. Unter dem anspruchsvollen Namen eines Amtshauptmanns kommt in der Wirklichkeit nur eine ländliche Bürgermeisterei nach dem rheinisch-französischen System zum Vorschein, mit welcher nicht einmal die Erfolge unserer kleinstädtischen Selbständigkeit zu erreichen sind. Denn der Amtsbezirk in seiner neu zu bildenden Gestalt ist eben nur ein Aggregat von äußerlich zusammengelegten Dorfgemeinden und Gutsbezirken ohne einen ständigen Körper, der sich dem Gemeinderath der Städte vergleichen ließe. Es fehlt dazu an den Gegenständen, den gemeinsamen Interessen, der örtlichen Vereinigung, dem communalen Gesammtgeist. Aus solchem kleinen Collegium von Wahlmännern können folgeweise nur Wahlen mit dem Charakter der allgemeinen politischen Wahlen und Interessenvertretungen hervorgehen. Der Grundfehler auch der mittelbaren Wahlen durch Schulzen, Schöppen, Wahlmänner und Großbauern bleibt, daß der Hauptbeamte des gesetzlichen Verwaltungsrechts von einem engen Kreis ungleichartiger Localinteressen eingesetzt und von drei zu drei Jahren durch Neuwahl bestätigt werden soll. Der Staatsregierung bliebe für die große Zahl der daraus hervorgehenden ungeeigneten Wahlen nur die Aushülfe der Nichtbestätigung. Die aus der versagten Bestätigung hervorgehenden Reibungen würden damit noch vervielfältigt. — Der negative Erfolg ist aber, daß mit solchen Landbürgermeistereien die communale Formation überhaupt am Ende ist, weil die höhere Instanz des Verwaltungsrechts über dem gewählten Landbürgermeister nur eine Staatsbehörde sein kann.

Für alle wiederholte Berathung der Kreisordnung wird die Frage der Wahl und des Bestätigungsrechts an dieser Stelle den Schwerpunkt bilden. Den Angelpunkt derselben bildet aber die schwerwiegende, aus sehr ehrenhaften Motiven hervorgegangene Vorfrage:

wie ist im constitutionellen Staat der Mißbrauch der parteimäßigen Ernennungen für die Aemter der Ortsobrigkeit überhaupt zu beseitigen?

Diese Frage muß unverhüllt nach ihrer ganzen Tragweite gewürdigt werden. Ist das zur Zeit vorherrschende Mißtrauen zunächst auch durch einen vorübergegangenen Verfassungsconflict hervorgerufen: so liegt die Parteirichtung doch so sehr in der Natur der constitutionellen Staatsgewalt, daß sie mit jedem Fortschritt solcher Regierung zunimmt. Sie steigert sich mit jedem systematischen Ministerwechsel, da der nachfolgende Verwaltungschef die Einseitigkeit seines Vorgängers in den Anstellungen gut machen zu müssen glaubt. Man gelangt damit (wie in England) zuletzt zur parteimäßigen Anstellung jedes Schreibers und jedes Boten. Wir sollten uns darüber nicht täuschen, daß wir dazu seit 1848 recht kräftige Anfänge gemacht, daß wir aber doch erst im Anfang der Entwickelung stehen, daß mit jedem Ministerwechsel die parteimäßige Ernennung stärker hervortreten muß; denn je kürzer die durchschnittliche Amtsdauer der Minister, desto bestimmter wird das Bestreben, die Periode der Amtsverwaltung zur Ausgleichung der Parteiernennungen zu benutzen. Mit jedem Stadium der Fortentwickelung consolidirt sich also die constitutionelle Verwaltungsweise, bis jeder Schreiber parteimäßig ernannt wird wie in England, und bis der Grundcharakter des ganzen Beamtenthums depravirt ist wie in Amerika und Frankreich.

Dieser Grundschade ist unzertrennbar von dem Walten der Parteien in con-

stitutioneller Regierungsform. Er bleibt unheilbar, so lange nur das berufsmäßige Beamtenthum verwaltet, so lange alle Amtsthätigkeit nur auf Amtsbewerbung angewiesen ist, so lange (wie in Preußen) nicht einmal eine genossenschaftliche Advocatur und analoge Körperschaften neben dem Staatsdienst stehen. Die Nichtbestätigung der besoldeten Magistratsmitglieder wird stets eine systematische Abhängigkeit vom Regierungssystem erzeugen.

Die Lösung des Problems liegt eben in dem, was jetzt zu schaffen ist, im höheren Ehrenamt. Unsere Beamtengewohnheiten übersehen, daß sich die ganze Frage für das Ehrenamt völlig verschieden gestaltet. Das Berufs-Beamtenthum kommt durch die parteimäßigen Ernennungen in eine durchgreifende Abhängigkeit, die mit jedem Ministerwechsel fühlbarer wird. Mit seinem ganzen Lebensberuf, seiner Berufsehre, seiner bürgerlichen Existenz auf die Amtsstellung gewiesen, vermag es immer schwerer eine persönliche Unabhängigkeit zu wahren und Ueberzeugungen zu vertreten, welche nicht wenigstens mit der einen oder mit der andern Hauptpartei ihren Frieden schließen.

Das Ehrenbeamtenthum findet sich in der entgegengesetzten Lage. Es sucht keine Gunst, keine Begründung der bürgerlichen Existenz, sondern erbietet sich, die schwerste aller Bürgerpflichten zu übernehmen. Ein solches Anerbieten läßt sich nicht zurückweisen anders als aus sachlichen und notorischen Gründen der Unfähigkeit. Es ist das ein Verlangen, „quod non peti, sed praestari solet.“ Die parteimäßige Nichtbestätigung von Ehrenbeamten hat daher einen ganz anderen Ausgang. Sie beschädigt Niemanden in seiner bürgerlichen Existenz, sie erschreckt, bedroht, schüchtert Niemanden ein. Aber sie beleidigt, sie verletzt, sie erbittert nicht blos den Betroffenen selbst, sondern diejenigen, die ihm ihre Achtung und ihr Vertrauen schenken, — die Berufsgenossen, — Alle, die sich in gleicher Lage befinden, — d. h. zuletzt den besten Theil der ganzen Nation, sobald ein System der Ehrenämter in der Verwaltung durchgeführt, und zu einem Ehrenberuf der einflußreichsten Klasse geworden ist. Die Erfahrung bestätigt dies schon da, wo das Ehrenamt nur an vereinzelten Punkten besteht. Kein Minister des Innern wird sich der Erfolge rühmen, die er durch Nichtbestätigung unbesoldeter Stadträthe erlangt hat. Eine solche Parteimaßregel vereinigt sofort die entgegengesetzten Richtungen, und übt schon in einer einzelen Stadt einen so unwiderstehlichen Druck, daß es moralisch unmöglich wird für den Zurückgewiesenen einen Ersatzmann zu finden. Mit der Durchführung der Ehrenämter vervielfältigt sich dieser Gegendruck an jedem Punkt, in Stadt und Land, bis zur Unmöglichkeit des Weiterverwaltens. Der Verlauf der parlamentarischen Verfassungskämpfe beruht auf diesem Hergang, und die Parlamentsregierung Englands bestätigt heute, wie vor 200 Jahren, daß ein System der parteimäßigen Ernennung und Entlassung für Ehrenämter unausführbar ist, und daß hier der Angelpunkt der Verfassungsfrage liegt: die Vereinbarkeit der freiesten Parteibewegung im Centrum des Staats, verbunden mit einer stetigen unparteiischen Localverwaltung, welche dann auch das Berufsbeamtenthum trägt.

In Ermanglung eigener Erfahrungen über diese Frage sollten wir uns den praktischen Erfahrungen des Landes nicht ganz verschließen, dessen Verfassung wir äußerlich nachgebildet haben. Wir sollten aus der englischen Geschichte uns sagen lassen, woran die Regierung der Karls und der Jacobs gescheitert ist: an der Unmöglichkeit einer gesetzwidrigen Polizeiverwaltung durch Ehrenämter. Dieselbe Geschichte wird es bestätigen, wie Georg III. in seiner 60jährigen Regierung noch zweimal versucht hat, einen Amtshauptmann parteimäßig zu entlassen; daß beide

Fälle aber so übel abgelaufen sind, um vor jeder Wiederholung zu warnen. In dieser Weise löst sich das Räthsel, warum in dem Lande, in welchem jeder Schreiber und jeder Bote parteimäßig ernannt wird, bei der Ernennung und Entlassung der Ehrenbeamten von einem Parteieinfluß nie die Rede ist; warum hier das berufsmäßige und das Ehrenbeamtenthum gleich unverdorben nebeneinander stehen; warum in diesem Lande, wo jeder Parteieinfluß in den Wahlen gilt, von der Polizeigewalt bei den Wahlen nie die Rede ist. Es ist das auch der archimedische Punkt der freien Parlaments-Wahl. Nur darauf beruht es, daß dort nicht wie in Frankreich, die Wucht jeder zeitigen Verwaltung die Wahlen bestimmt und diese Beeinflussung so lange fortsetzt, bis die Furcht vor der Revolution in die entgegengesetzte Strömung treibt.

Das Ziel ist also richtig, durch die Localverwaltung der parteimäßigen Staats-Verwaltung ein Gegengewicht zu geben. Aber das Mittel ist völlig verfehlt, wenn zu dem Zweck das obrigkeitliche Amt durch die Localparteien besetzt werden soll, an Stelle der großen Parteien, die es wenigstens anständiger und fähiger besetzen als die kleincommunale Kirchthurmspolitik. Das einzig wirksame Mittel bleibt, das entscheidende Amt so zu stellen, daß es nicht als Gunstbezeugung gesucht, sondern als Erfüllung einer Bürgerpflicht angenommen wird. Jede Erfahrung auch des deutschen Volkslebens bestätigt es, daß dasjenige Personal, welches sich um eine Interessenvertretung bewirbt, und dasjenige, welches eine verantwortliche Arbeit im öffentlichen Leben annimmt, keineswegs identisch ist. Dies letztere ist dasjenige, dessen es für die Localverwaltung im constitutionellen Staate bedarf. Gelingt es, das Ehrenamt in höherer wirksamer Stellung neben das Berufsbeamtenthum zu stellen, es ständig und collegialisch zu formiren, so wird deutsche Rechtschaffenheit und amtliches Ehrgefühl die übernommene Pflicht auch unparteiisch erfüllen. Gelingt es heute noch, auch nur in der größeren Hälfte Deutschlands, so wird diese Hälfte genügen, um das Gesammtsystem zu tragen und den deutschen Staat vor der Verderbniß der parteimäßigen Beamten-Verwaltung zu bewahren.

VI.

Das Steuersystem der Selbstverwaltung.

Wie das Amtssystem der Selbstverwaltung entscheidend für die eine Seite des Communalwesens, so ist es das Steuersystem für die andere.

Die Naturalwirthschaft früherer Jahrhunderte konnte die Bedürfnisse des Gemeindelebens fast ausschließlich durch persönliche Leistungen erfüllen. Später sind in wachsendem Maße die persönlichen Dienste in Geldleistungen umgewandelt; die heutige Gesellschaft neigt sogar zu der Einseitigkeit reiner Geldwirthschaft. Auch innerhalb des richtigen Maßes gehalten bleibt die Geldaufbringung jedenfalls die zweitentscheidende Grundlage des Communalwesens, deren zeitgemäße Fortbildung kaum geringere Schwierigkeiten darbietet als das Amtssystem.

Zur Deckung dieses Geldbedürfnisses ist in vielen Gemeinden ein überkommenes Stammvermögen vorhanden, aber sporadisch und sehr zufällig vertheilt. Eine im Jahre 1857 gegebene sehr summarische Zusammenstellung ergiebt noch eine jährliche Einnahme von 8,628,000 Thlrn. aus Grundvermögen, dauernden Einnahmen und Gefällen, — andererseits an Beiträgen zu Provinzialzwecken 1,941,000 Thlr., zu Kreiszwecken 2,241,000 Thlr., zu eigentlichen Gemeindezwecken 14,941,000 Thlr., für Kirche und Pfarre 3,441,000 Thlr., für Schulzwecke 5,956,000 Thlr., — zusammengefaßt: an Communalbeiträgen in den Stadtgemeinden 9,824,000 Thlr., in den Landgemeinden 14,523,000 Thlr. Es ist namentlich der Grundbesitz in den Landgemeinden der sechs östlichen Provinzen in der Regel so unbedeutend, daß er nur als zufälliger Beitrag zu den Gemeindebedürfnissen gelten kann. Das „Einkommen aus Grundstücken" vertheilt sich nach Provinzen in folgender Weise:

	Stadtgemeinden.	Landgemeinden.
Provinz Preußen	92,605 Thlr.	20,119 Thlr.
„ Pommern	305,467 „	15,344 „
„ Posen	22,729 „	21,330 „
„ Brandenburg	233,311 „	46,623 „
„ Schlesien	259,804 „	28,292 „
„ Sachsen	227,991 „	216,949 „
„ Westphalen	83,010 „	121,710 „
„ Rheinprovinz	130,160 „	925,978 „
	1,355,077 Thlr.	1,406,346 Thlr.

Die Landgemeinden waren daher schon von Alters her genöthigt, gemeinsame Bedürfnisse durch verhältnißmäßige Beiträge aufzubringen. Diese Vertheilung entstand in einer Zeit, in welcher Gewerbe und Handel ein Reservat des städtischen Lebens bildete. Sie erfolgte daher nach den damals vorhandenen Stufen der ländlichen Wirthschaftsordnung. Wege- und Armenlast, Kirchen- und Schullast vertheilten sich stufenweis unter Bauern, Halbbauern, Einspänner, Kossäthen, Dreschgärtner, Büdner, Häusler, „Einwohner," mit localen Variationen der Wirthschaftsweise und der Bezeichnung. Die Betheiligung des Gutsherrn hing zunächst davon ab, ob er ursprünglicher Grundeigenthümer der Feldmark gewesen, ob eine nachbarliche Uransiedlung oder eine militärische Colonisation die Grundlage des Frohnhofes geworden, jedoch zugleich unter mancherlei territorialen Wandlungen und Mißbräuchen.

Dies „Herkommen" in den ländlichen Gemeindelasten und eine ergänzende Autonomie (ALR. II 6. § 64—67) hat sich als Grundregel erhalten bis zum heutigen Tage, trotz aller Umwandlungen der Agrargesetzgebung, der staatlichen Bedürfnisse und der Wirthschaftsordnung.

Während das „Herkommen" nur die damalige Militär-, Gerichts- und Polizeilasten und ihre Surrogate unter die Wirthschaftgenossenschaft vertheilen konnte, sind die staatlichen Bedürfnisse von Menschenalter zu Menschenalter andere geworden, und nehmen durch die heutige Militärpflicht, Polizei- und Staatssteuerlast die verschiedenen Klassen der ländlichen Bevölkerung ganz anders in Anspruch als in früheren Jahrhunderten. Dessenungeachtet sträubt sich das nächste Interesse gegen jede Aenderung. Die besitzenden Klassen lassen sich eher noch von der Staatsgewalt zu neuen Leistungen nöthigen, als daß sie im Gemeindeverband sich entschließen sollten, neuentstandene Bedürfnisse auf sich zu nehmen und ihre Nachbaren darin zu entlasten.

Ebenso durchgreifend sind aber die Aenderungen der länd-

lichen Besitzklassen selbst unter dem Einfluß der neueren Agrar-, Gewerbe- und Freizügigkeitsgesetzgebung. Der ländliche Besitz hat sich jeden Vortheil dieser neuen Ordnung der Dinge angeeignet. Production und Erträge sind an allen Punkten erhöht und vervielfältigt. Nur in dem einzigen Punkt der Lasten des Nachbarverbandes soll es durchaus bei jener alten Wirthschaftsordnung verbleiben, welche nicht mehr vorhanden ist. Schon der heutige Rittergutsbesitz charakterisirt sich nicht mehr durch eine wirthschaftliche Abgränzung, sondern nur durch das äußerliche Erbtheil gewisser Vorrechte. Darüber hinaus gruppirt die freie Veräußerlichkeit, Theilbarkeit und Cumulirbarkeit des Grundbesitzes ebenso die mittleren und kleineren Stellen fortschreitend in neuer Weise. Auch ohne Gebietsänderung wandelt der veränderte Wirthschaftsbetrieb die Bedeutung der Stellen um, so daß frühere Gleichheiten sehr ungleich, frühere Ungleichheiten einander gleich werden. Die neue Landwirthschaft nimmt ferner so viele Elemente des Gewerbebetriebs, der Fabrikation und des Handels in ihr eigenes System auf, daß in allen Stufen die Abgrenzung zwischen Landwirthschaft und Gewerbe unsicher wird. Massenhaft endlich überzieht Gewerbe, Handel und Fabrikation in directer Umsiedelung das platte Land. Auf eine gemeinsame Besteuerung eines so zusammengesetzten Nachbarverbandes ist unser historisches System nie berechnet gewesen, so wenig wie es für die neuentstandenen Bedürfnisse der Gemeinde berechnet war.

Da das nächste Interesse aber sich gegen jede neue Steuerregel sträubte, das wachsende Gemeindebedürfniß dennoch erfüllt werden mußte, so blieb nichts übrig als eine Nachhülfe der Staatsbehörden durch Eingreifen im Einzelen. Diese ergänzende Function wurde durch ein sog. Oberaufsichtsrecht geübt, und war in der Stein-Hardenbergischen Gesetzgebung den Mittelbehörden überwiesen worden. Die Regierungs-Instruction von 1817 stellt den leitenden Satz an die Spitze,

„daß die Bezirksregierung als Aufsichtsbehörde das Ver-
„hältniß, in welchem die Gemeindemitglieder zu den Gemeinde-
„lasten beizutragen haben, nach ihrem Ermessen von der
„Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit zu reguliren hat."

Mit diesem Palliativ haben sich die Landgemeinden noch ein halbes Jahrhundert behelfen müssen. Die Kurzsichtigkeit der Interessen ertrug lieber die durchgreifendste Bevormundung alles Gemeindelebens durch periodische Normirung der Gemeindelasten, ehe man sich einer neuen Steuerregel zu unterwerfen geneigt war.

Es war Sache der Staatsregierung, nach den Reformen

der Stein-Hardenbergischen Gesetzgebung auch die Consequenzen derselben zu ziehen, um diejenige Vertheilung der Gemeindelasten herbeizuführen, welche den Agrar-, Gewerbe- und Freizügigkeitsgesetzen entsprach. Die Staatsregierung mußte erkennen, daß unter jener Gesetzgebung die Leistungsfähigkeit der Gemeindeglieder sich von Jahr zu Jahr änderte, und daß das stetig wachsende Bedürfniß gebieterisch die Vertheilung der Lasten auf die Schultern forderte, welche sie heute zu tragen vermögen. Allein der preußische Staat hat in der Periode von 1820 bis 1848 auch diese Aufgabe verkannt, es vielmehr als seine Aufgabe angesehen, durch eine ständische Gesetzgebung jenen Widerspruch zu befestigen, und jede Aenderung des ehrwürdigen „Herkommens" möglichst zu erschweren.

Der heftige Gegenstoß des Jahres 1848 konnte aus den unmittelbaren Streitpunkten der Gesellschaft heraus zu einer neuen Communalsteuergesetzgebung ebensowenig gelangen. Das sociale Interesse dachte sich unter „Selbstverwaltung" vielmehr eine eigene Beschließung über Maß und Maßstab der Gemeindelasten, eine periodische Geldbewilligung, durch welche der Gemeindevorstand in unmittelbarer Abhängigkeit von den Gemeinderäthen zu setzen sei.

Die rückströmende Richtung blieb um so selbstverständlicher bei dem „Herkommen". Das Ges. v. 14. April 1856 bestätigt nur den verrotteten Wust der „Urbarien, Stiftungsbriefe, Privilegien, Observanzen," und überläßt es noch einmal den Regierungen, ebenso die Communalsteuern wie die Stimmrechte der Gemeinden „nach ihrem Ermessen von der Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit" umzugestalten.

Inzwischen hat sich das Bedürfniß seine Bahnen gebrochen. In den Stadtgemeinden, in denen der wachsende Bedarf und die Umgestaltung der Besitzklassen am frühesten und am fühlbarsten hervortrat, wurde das „Herkommen" durch hundertfältige Gemeindebeschlüsse umgewandelt und in das System der directen Staatssteuern resp. in Zuschläge dazu umgeleitet.

Für die neuen Bedürfnisse der Provinzial- und Kreisverwaltung (a. 1857 = 4,182,000 Thlr.) blieb von Anfang an nur der Weg der Steuerzuschläge, welche mit vielen Variationen sich den Klassen- und Einkommensteuern, den Grund- und Gewerbesteuern anschlossen.

Auch bei jeder Neuregelung der ländlichen Gemeindelasten blieb allmälig nur noch die Wahl der Steuerzuschläge zu den regulirten Staatsgrund- und Einkommensteuern (A. L. R. II. 7 §. 43). Allen Doctrinen von dem „historischen" Steuerherkommen

zum Trotz ist die Praxis der Communalbesteuerung längst in die Richtung der directen Staatssteuern hineingezogen.

Unter diesen neueren Verhältnissen hat sich die herrschende Auffassung allmälig dahin geeinigt, unter „Selbstverwaltung" sich ein Verhältniß zu denken, in welchem Kreise und Gemeinden durch Majoritätsbeschlüsse von Zeit zu Zeit bestimmen, in welchen Proportionen die Zuschläge unter Grund-, Klassen-, Einkommen- und Gewerbesteuern vertheilt werden sollen.

Allein auch dieser relative Fortschritt kann nur ein Uebergangsstadium sein, bis die Gesetzgebung endlich direct und ein für allemal die Verhältnisse festsetzen wird, nach welchen die Steuerzuschläge erfolgen sollen. Jede offene Stelle der Gemeindebeschlüsse über die Proportionen führt immer wieder in die Collision der Interessen und in die Regierungsbevormundung zurück, welche eine wirkliche Selbständigkeit des Gemeindelebens aufhebt.

Während das selfgovernment an jedem Punkte mit der gesetzlichen Feststellung des Steuerfußes begonnen hat, möchte die Socialphilosophie immer noch die feudale Gemeinde-Autonomie des Steuerfußes festhalten, welche trotz aller Staatsbevormundung in die hülflose Verwirrung geräth, in welcher wir uns eben befinden. Der Zeitpunkt liegt nicht mehr fern, in welchem die Steuerzahler einsehen werden, daß da wo der große Grundbesitz überwiegt, die Communalbedürfnisse auf die Klassen-, Einkommen- und Gewerbesteuer geschoben werden; daß umgekehrt, wo der bewegliche Besitz und die kleinen Steuerzahler überwiegen, möglichst Alles auf die Grund- und Gebäudesteuer abgewälzt wird. Dies ist (vielfach unbewußt) die Lage der Sache schon heute. Mit Beseitigung einer itio in partes in den beschließenden Versammlungen ist der schwächere Theil dagegen überall schutzlos.

Die unabänderliche Begleiterin der unfertigen Steuerregel ist folgerecht die Unselbständigkeit alles Gemeindelebens. Solange diese Collision der Interessen im Gemeindeleben dauert, muß nach wie vor die Staatsbehörde als Schutz der Minoritäten gegen die Vergewaltigung eintreten. Alle bisherigen Versuche, eine Selbstverwaltung ohne gesetzliche Steuern aufzubauen, konnten ebendeshalb zu keiner wirklichen Selbständigkeit führen. In der Wirklichkeit besteuert durch die Beschlüsse unserer Kreisstände, unserer Stadtverordneten, unserer ländlichen Gemeindeversammlungen überall die locale Majorität die Minorität, und da das Geld beschafft werden muß, sind die Aufsichtsbehörden froh, wenn sie mit leidlichem Anstand die Majoritätsbeschlüsse bestätigen können, sofern nur kein

Widerspruch mit dem Staatssteuersystem und keine flagrante Ungleichheit an dem Majoritätsbeschluß sichtbar wird. Es schiebt sich dabei die beliebte Phrase von localen und berechtigten Eigenthümlichkeiten unter, während es sehr positive Geldinteressen sind, nach welchen bewußt oder unbewußt die Mehrzahl so stimmt, um selbst möglichst wenig zu zahlen, Andere möglichst viel zahlen zu lassen. Dies unfertige System macht in Gemeinden, Städten und Kreisen jede Repräsentation zum Tummelplatz handgreiflicher Geldinteressen. Der Streit der gesellschaftlichen Klassen über die „richtige" Communalbesteuerung hat zunächst in den großen Städten begonnen. Er schreitet aber fort von Gemeinde zu Gemeinde, je mehr die heutige Bildung zu einer wachsenden Aufklärung der Menschen über ihre nächsten Interessen führt.

Die Lösung des vitiösen Zirkels ist in dem vorhandenen System der Steuerzuschläge durch die Praxis bereits gegeben und bedarf nur der consequenten Durchführung. Scheidet man die indirecten Steuern als für die Communen in der Regel ungeeignet aus, so bleiben diejenigen Steuern der Staatsverwaltung übrig, welche in ihrer neueren Gestalt den Normalfuß directer Besteuerung darstellen. Sind die Kreis- und Communalsteuern bisher nicht nach Verschiedenheit der Zwecke, sondern völlig grundsatzlos bald auf die Grund- und Gebäudesteuer, bald auf die Klassen- und Einkommensteuer, bald auf beide in zufälligen Proportionen gelegt worden, so ist der nächste Schritt zur gesetzlichen Regel die gleiche Heranziehung aller directen Steuern; denn die größte Härte der gleichen Zuschläge ist geringer als die Härte der ungleichen Zuschläge nach der Willkür der Localinteressenten. Die künftigen Kreis- und Communalbeschlüsse werden dann (wie im englischen selfgovernment) nur den Procentsatz der Zuschläge nach dem Jahresbedürfniß festzustellen haben, während der Steuerfuß ein für allemal fixirt ist.

Die durchgreifende Gleichmäßigkeit dieses Steuermaßstabes ist auch aus dem Grunde nothwendig, weil bei jeder Fortbildung eine Reihe örtlicher Communallasten auf den Kreisverband übernommen werden müssen. Jeder Austausch von Orts- und Kreislasten, von ländlichen und städtischen Lasten, setzt aber den gleichen Steuerfuß in beiden voraus, der nur durch gesetzliche Regel entstehen kann.

Ebenso bedingt das ergänzende Eintreten der Staatsfinanzen und eine Uebereignung der Staatsgrundsteuer für gewisse Communalzwecke den gleichmäßigen Steuerfuß. Ohne diese Gleichheit entsteht das ungerechte Verhältniß, daß die Verbände, welche am wenigsten

aus eigenen Mitteln zur Erfüllung ihrer Obliegenheiten thun, durch Nachhülfe der größeren Verbände und des Staats am meisten begünstigt werden, wie dies bei den bisherigen Ergänzungen unvermeidlich eintrat.

Der nächste Schritt der Gesetzgebung wird danach die Annahme des Grundsatzes sein:

„Die Geldbedürfnisse des Kreises [und später der „Ortsgemeinden] sind fortan durch gleichmäßige Zu„schläge zu der Staatsgrund-, Gebäude-, Klassen-, „Einkommen- und Gewerbesteuer zu erheben,"

und die davon abweichenden Steuerverhältnisse in einer gemessenen Frist in das gesetzliche Verhältniß umzuleiten.

Es kommt damit in Wegfall das Gesammt-System der ministeriellen und Regierungsbestätigung zu den Kreis- und Gemeindesteuerbeschlüssen. Es verschwindet der unmittelbare Klassenkampf aus dem Communalleben, der dessen Selbständigkeit unmöglich macht. Erst nach Beseitigung des localen Steuerstreits tritt an die heutige Gesellschaft das Bedürfniß wie das Interesse einer wirthschaftlichen Selbstverwaltung auch in den größeren Kreis- und Provinzialverbänden heran.

Es bleiben dabei freilich noch vielerlei Uebergangsbestimmungen zur Regulirung der Armen-, Schul- und Wegelasten übrig, die eine Revision der darauf bezüglichen Gesetze und zugleich eine theilweise Ueberlassung der Staatsgrundsteuer an die Communalverbände bedingen. Die Reihe dieser Aenderungen ist aber auch in einer „Gemeindeordnung" nicht zu erschöpfen. Es entscheidet hier der politische Grundsatz, daß die Ausführbarkeit die Reihenfolge der Gesetzgebung bestimmt.

Für die Kreisbeiträge kann der Uebergang aus dem grundsatzlosen Zustand in das gesetzmäßige Steuersystem ohne Umarbeitung unserer Verwaltungsgesetze sogleich vor sich gehen, und darum soll dieser Schritt auch sogleich geschehen. Der Gesetzentwurf erfüllt diese Aufgabe in § 8—16, läßt aber dabei ohne Noth eine offene Stelle.

Das englische selfgovernment ist auf mehre hundert Steuergesetze basirt und seit Jahrhunderten bis in die kleinsten Einzelheiten so fixirt, um jeden Gemeinde- und Kreisbeschluß über den Steuerfuß auszuschließen. Gn. Englische Communalverf. I. S. 451—513; II, S. 1288—1304. Gn. V. Justiz S. 118—131. Alle Institutionen des selfgovernment sind erst zur Entwickelung gekommen, nachdem durch common law und Parlamentsstatuten Steuerfuß und Steuerzwecke gesetzlich fixirt und damit dem Interessenkampf innerhalb der Communen entzogen waren. Die Entwickelung des Communalsteuersystems als Besteuerung der visible profitable property in the parish bildet einen Haupttheil der Ge-

schichte des selfgovernment und eine Grundlage der Parlamentsverfassung, welche allen Wandel der politischen Zustände und der Parteien überstanden hat wie kein anderer Theil der englischen Institutionen.

In Frankreich konnte die Selbstverwaltung auch von der Seite der Steuern aus nicht zur Selbständigkeit kommen, da den Gemeinde- und Kreisvertretungen immer noch ein Beschließungsrecht über die Variationen der Steuerzuschläge, also über den Steuerfuß blieb, welches in seinen Consequenzen zu einer virtuellen Festsetzung der communalen Budgets durch die Staatsbehörden führt. Die Kurzsichtigkeit der Interessen, die Abneigung sich durch gesetzliche Regeln zu binden, hat diese Scheinbeschließungen ebenfalls mit dem Prädicat Selbstverwaltung beehrt.

In Deutschland durchkreuzen sich diese Gesichtspunkte wiederum mit dem Zwiespalt der Gesellschaft.

Der große Grundbesitz und die sich ihm anschließenden Interessen der alten Gesellschaft klammern sich an die vorgefundenen Zustände, weil dadurch Steuerbefreiungen und Minimalbeiträge unter dem Namen des „Herkommens" gepflegt werden. Der kühne Flug ständischer Ideen hat „Kreis- und Provinzialverfassungen" aufgebaut, ohne an die elementarste Grundlage aller Selbstverwaltung, den gleichmäßigen Steuerfuß zu denken.

Dem gegenüber strebt die neuere Erwerbsgesellschaft nach einem Ideal von steuerbewilligenden Dorf-, Stadt- und Kreisparlamenten; vergißt aber die Gesetze über Aufbringung der Mittel, welche parlamentarisch durch Majoritätsbeschlüsse aufgebracht werden sollen, so daß immer die Majorität die Minorität, die local stärkere Klasse die schwächere schatzt, soweit nicht die Staatsbehörden den äußersten Unfug verhüten.

So uneinig indessen seit dem Verfall landständischer Verfassung Rittergutsbesitzer und Bauern, soweit auseinandergehend die städtischen und ländlichen Interessen sich noch gegenüber standen: in der Abwehr gemeiner Lasten war man doch schließlich einig. Unverkennbar aus diesem Grunde machte auch die Staatsgewalt von ihren so reichlich vorhandenen Oberaufsichts- und Zwangsrechten in dieser Richtung einen überaus schonenden Gebrauch. Die Regulirung der Militärlasten und der Finanzen des Staats erschien so viel dringender, daß Staatszwang und Staatsbevormundung sich immer auf anderen Gebieten gewissermaßen erschöpften, und vor der Einführung gesetzlicher Kreis- und Communalsteuern rücksichtsvoll stehen blieben. —

Und dabei ist es auch nach Einführung der preußischen Verfassung von 1850 geblieben. Bei den Berufungen auf die Vorzüglichkeit der „Selbstverwaltung" blieb das primäre Fundament der gesetzlichen Communalsteuern ebenso unbeachtet wie das Fundament der verantwortlichen Aemter. Wo der lästige Geldpunkt die Ideen von einer neuen Kreis- und Gemeindeordnung unabweisbar durchkreuzte, wich man auch wohl mit einer allgemeinen Verweisung auf den „Staat" aus. Die Geldmittel, welche man im Nachbarverband nicht aufbringen kann und will, sollen sich irgendwie und irgendwo im Staatsbudget vorfinden. Der feste Hintergrund alles Stillstandes blieb die sociale Neigung, lieber den Schein einer communalen Beschließung und Geldbewilligung unter staatlicher Bevormundung zu behalten, als eine gesetzliche Steuerregel anzunehmen.

Der Entwurf der Kreisordnung, §§. 8—16, denkt zum ersten Mal an den Geldpunkt im Communalwesen, unternimmt es den Steuerfuß gesetzlich festzustellen und schließt sich dem vorhandenen System der Zuschläge zu den Staatssteuern an. Die Kreissteuern sollen durch gleichmäßige Zuschläge zu der

VI.

Das Steuersystem der Selbstverwaltung.

Wie das Amtssystem der Selbstverwaltung entscheidend für die eine Seite des Communalwesens, so ist es das Steuersystem für die andere.

Die Naturalwirthschaft früherer Jahrhunderte konnte die Bedürfnisse des Gemeindelebens fast ausschließlich durch persönliche Leistungen erfüllen. Später sind in wachsendem Maße die persönlichen Dienste in Geldleistungen umgewandelt; die heutige Gesellschaft neigt sogar zu der Einseitigkeit reiner Geldwirthschaft. Auch innerhalb des richtigen Maßes gehalten bleibt die Geldaufbringung jedenfalls die zweitentscheidende Grundlage des Communalwesens, deren zeitgemäße Fortbildung kaum geringere Schwierigkeiten darbietet als das Amtssystem.

Zur Deckung dieses Geldbedürfnisses ist in vielen Gemeinden ein überkommenes Stammvermögen vorhanden, aber sporadisch und sehr zufällig vertheilt. Eine im Jahre 1857 gegebene sehr summarische Zusammenstellung ergiebt noch eine jährliche Einnahme von 8,628,000 Thlrn. aus Grundvermögen, dauernden Einnahmen und Gefällen, — andererseits an Beiträgen zu Provinzialzwecken 1,941,000 Thlr., zu Kreiszwecken 2,241,000 Thlr., zu eigentlichen Gemeindezwecken 14,941,000 Thlr., für Kirche und Pfarre 3,441,000 Thlr., für Schulzwecke 5,956,000 Thlr., — zusammengefaßt: an Communalbeiträgen in den Stadtgemeinden 9,824,000 Thlr., in den Landgemeinden 14,523,000 Thlr. Es ist namentlich der Grundbesitz in den Landgemeinden der sechs östlichen Provinzen in der Regel so unbedeutend, daß er nur als zufälliger Beitrag zu den Gemeindebedürfnissen gelten kann. Das „Einkommen aus Grundstücken" vertheilt sich nach Provinzen in folgender Weise:

		Stadtgemeinden.		Landgemeinden.	
Provinz	Preußen	92,605	Thlr.	20,119	Thlr.
„	Pommern	305,467	„	15,344	„
„	Posen	22,729	„	21,330	„
„	Brandenburg	233,311	„	46,623	„
„	Schlesien	259,804	„	28,292	„
„	Sachsen	227,991	„	216,949	„
„	Westphalen	83,010	„	121,710	„
„	Rheinprovinz	130,160	„	925,978	„
		1,355,077	Thlr.	1,406,346	Thlr.

Die Landgemeinden waren daher schon von Alters her genöthigt, gemeinsame Bedürfnisse durch verhältnißmäßige Beiträge aufzubringen. Diese Vertheilung entstand in einer Zeit, in welcher Gewerbe und Handel ein Reservat des städtischen Lebens bildete. Sie erfolgte daher nach den damals vorhandenen Stufen der ländlichen Wirthschaftsordnung. Wege- und Armenlast, Kirchen- und Schullast vertheilten sich stufenweis unter Bauern, Halbbauern, Einspänner, Kossäthen, Dreschgärtner, Büdner, Häusler, „Einwohner," mit localen Variationen der Wirthschaftsweise und der Bezeichnung. Die Betheiligung des Gutsherrn hing zunächst davon ab, ob er ursprünglicher Grundeigenthümer der Feldmark gewesen, ob eine nachbarliche Uransiedlung oder eine militärische Colonisation die Grundlage des Frohnhofes geworden, jedoch zugleich unter mancherlei territorialen Wandlungen und Mißbräuchen.

Dies „Herkommen" in den ländlichen Gemeindelasten und eine ergänzende Autonomie (ALR. II 6. § 64—67) hat sich als Grundregel erhalten bis zum heutigen Tage, trotz aller Umwandlungen der Agrargesetzgebung, der staatlichen Bedürfnisse und der Wirthschaftsordnung.

Während das „Herkommen" nur die damalige Militär-, Gerichts- und Polizeilasten und ihre Surrogate unter die Wirthschaftgenossenschaft vertheilen konnte, sind die staatlichen Bedürfnisse von Menschenalter zu Menschenalter andere geworden, und nehmen durch die heutige Militärpflicht, Polizei- und Staatssteuerlast die verschiedenen Klassen der ländlichen Bevölkerung ganz anders in Anspruch als in früheren Jahrhunderten. Dessenungeachtet sträubt sich das nächste Interesse gegen jede Aenderung. Die besitzenden Klassen lassen sich eher noch von der Staatsgewalt zu neuen Leistungen nöthigen, als daß sie im Gemeindeverband sich entschließen sollten, neuentstandene Bedürfnisse auf sich zu nehmen und ihre Nachbaren darin zu entlasten.

Ebenso durchgreifend sind aber die Aenderungen der länd-

lichen Besitzklassen selbst unter dem Einfluß der neueren Agrar-, Gewerbe- und Freizügigkeitsgesetzgebung. Der ländliche Besitz hat sich jeden Vortheil dieser neuen Ordnung der Dinge angeeignet. Production und Erträge sind an allen Punkten erhöht und vervielfältigt. Nur in dem einzigen Punkt der Lasten des Nachbarverbandes soll es durchaus bei jener alten Wirthschaftsordnung verbleiben, welche nicht mehr vorhanden ist. Schon der heutige Rittergutsbesitz charakterisirt sich nicht mehr durch eine wirthschaftliche Abgränzung, sondern nur durch das äußerliche Erbtheil gewisser Vorrechte. Darüber hinaus gruppirt die freie Veräußerlichkeit, Theilbarkeit und Cumulirbarkeit des Grundbesitzes ebenso die mittleren und kleineren Stellen fortschreitend in neuer Weise. Auch ohne Gebietsänderung wandelt der veränderte Wirthschaftsbetrieb die Bedeutung der Stellen um, so daß frühere Gleichheiten sehr ungleich, frühere Ungleichheiten einander gleich werden. Die neue Landwirthschaft nimmt ferner so viele Elemente des Gewerbebetriebs, der Fabrikation und des Handels in ihr eigenes System auf, daß in allen Stufen die Abgrenzung zwischen Landwirthschaft und Gewerbe unsicher wird. Massenhaft endlich überzieht Gewerbe, Handel und Fabrikation in directer Umsiedelung das platte Land. Auf eine gemeinsame Besteuerung eines so zusammengesetzten Nachbarverbandes ist unser historisches System nie berechnet gewesen, so wenig wie es für die neuentstandenen Bedürfnisse der Gemeinde berechnet war.

Da das nächste Interesse aber sich gegen jede neue Steuerregel sträubte, das wachsende Gemeindebedürfniß dennoch erfüllt werden mußte, so blieb nichts übrig als eine Nachhülfe der Staatsbehörden durch Eingreifen im Einzelen. Diese ergänzende Function wurde durch ein sog. Oberaufsichtsrecht geübt, und war in der Stein-Hardenbergischen Gesetzgebung den Mittelbehörden überwiesen worden. Die Regierungs-Instruction von 1817 stellt den leitenden Satz an die Spitze,

„daß die Bezirksregierung als Aufsichtsbehörde das Ver-
„hältniß, in welchem die Gemeindemitglieder zu den Gemeinde-
„lasten beizutragen haben, nach ihrem Ermessen von der
„Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit zu reguliren hat."

Mit diesem Palliativ haben sich die Landgemeinden noch ein halbes Jahrhundert behelfen müssen. Die Kurzsichtigkeit der Interessen ertrug lieber die durchgreifendste Bevormundung alles Gemeindelebens durch periodische Normirung der Gemeindelasten, ehe man sich einer neuen Steuerregel zu unterwerfen geneigt war.

Es war Sache der Staatsregierung, nach den Reformen

der Stein-Hardenbergischen Gesetzgebung auch die Consequenzen derselben zu ziehen, um diejenige Vertheilung der Gemeindelasten herbeizuführen, welche den Agrar-, Gewerbe- und Freizügigkeitsgesetzen entsprach. Die Staatsregierung mußte erkennen, daß unter jener Gesetzgebung die Leistungsfähigkeit der Gemeindeglieder sich von Jahr zu Jahr änderte, und daß das stetig wachsende Bedürfniß gebieterisch die Vertheilung der Lasten auf die Schultern forderte, welche sie heute zu tragen vermögen. Allein der preußische Staat hat in der Periode von 1820 bis 1848 auch diese Aufgabe verkannt, es vielmehr als seine Aufgabe angesehen, durch eine ständische Gesetzgebung jenen Widerspruch zu befestigen, und jede Aenderung des ehrwürdigen „Herkommens" möglichst zu erschweren.

Der heftige Gegenstoß des Jahres 1848 konnte aus den unmittelbaren Streitpunkten der Gesellschaft heraus zu einer neuen Communalsteuergesetzgebung ebensowenig gelangen. Das sociale Interesse dachte sich unter „Selbstverwaltung" vielmehr eine eigene Beschließung über Maß und Maßstab der Gemeindelasten, eine periodische Geldbewilligung, durch welche der Gemeindevorstand in unmittelbarer Abhängigkeit von den Gemeinderäthen zu setzen sei.

Die rückströmende Richtung blieb um so selbstverständlicher bei dem „Herkommen". Das Ges. v. 14. April 1856 bestätigt nur den verrotteten Wust der „Urbarien, Stiftungsbriefe, Privilegien, Observanzen," und überläßt es noch einmal den Regierungen, ebenso die Communalsteuern wie die Stimmrechte der Gemeinden „nach ihrem Ermessen von der Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit" umzugestalten.

Inzwischen hat sich das Bedürfniß seine Bahnen gebrochen. In den Stadtgemeinden, in denen der wachsende Bedarf und die Umgestaltung der Besitzklassen am frühesten und am fühlbarsten hervortrat, wurde das „Herkommen" durch hundertfältige Gemeindebeschlüsse umgewandelt und in das System der directen Staatssteuern resp. in Zuschläge dazu umgeleitet.

Für die neuen Bedürfnisse der Provinzial- und Kreisverwaltung (a. 1857 = 4,182,000 Thlr.) blieb von Anfang an nur der Weg der Steuerzuschläge, welche mit vielen Variationen sich den Klassen- und Einkommensteuern, den Grund- und Gewerbesteuern anschlossen.

Auch bei jeder Neuregelung der ländlichen Gemeindelasten blieb allmälig nur noch die Wahl der Steuerzuschläge zu den regulirten Staatsgrund- und Einkommensteuern (A. L. R. II. 7 §. 43). Allen Doctrinen von dem „historischen" Steuerherkommen

zum Trotz ist die Praxis der Communalbesteuerung längst in die Richtung der directen Staatssteuern hineingezogen.

Unter diesen neueren Verhältnissen hat sich die herrschende Auffassung allmälig dahin geeinigt, unter „Selbstverwaltung" sich ein Verhältniß zu denken, in welchem Kreise und Gemeinden durch Majoritätsbeschlüsse von Zeit zu Zeit bestimmen, in welchen Proportionen die Zuschläge unter Grund-, Klassen-, Einkommen- und Gewerbesteuern vertheilt werden sollen.

Allein auch dieser relative Fortschritt kann nur ein Uebergangsstadium sein, bis die Gesetzgebung endlich direct und ein für allemal die Verhältnisse festsetzen wird, nach welchen die Steuerzuschläge erfolgen sollen. Jede offene Stelle der Gemeindebeschlüsse über die Proportionen führt immer wieder in die Collision der Interessen und in die Regierungsbevormundung zurück, welche eine wirkliche Selbständigkeit des Gemeindelebens aufhebt.

Während das selfgovernment an jedem Punkte mit der gesetzlichen Feststellung des Steuerfußes begonnen hat, möchte die Socialphilosophie immer noch die feudale Gemeinde-Autonomie des Steuerfußes festhalten, welche trotz aller Staatsbevormundung in die hülflose Verwirrung geräth, in welcher wir uns eben befinden. Der Zeitpunkt liegt nicht mehr fern, in welchem die Steuerzahler einsehen werden, daß da wo der große Grundbesitz überwiegt, die Communalbedürfnisse auf die Klassen-, Einkommen- und Gewerbesteuer geschoben werden; daß umgekehrt, wo der bewegliche Besitz und die kleinen Steuerzahler überwiegen, möglichst Alles auf die Grund- und Gebäudesteuer abgewälzt wird. Dies ist (vielfach unbewußt) die Lage der Sache schon heute. Mit Beseitigung einer itio in partes in den beschließenden Versammlungen ist der schwächere Theil dagegen überall schutzlos.

Die unabänderliche Begleiterin der unfertigen Steuerregel ist folgerecht die Unselbständigkeit alles Gemeindelebens. Solange diese Collision der Interessen im Gemeindeleben dauert, muß nach wie vor die Staatsbehörde als Schutz der Minoritäten gegen die Vergewaltigung eintreten. Alle bisherigen Versuche, eine Selbstverwaltung ohne gesetzliche Steuern aufzubauen, konnten ebendeshalb zu keiner wirklichen Selbständigkeit führen. In der Wirklichkeit besteuert durch die Beschlüsse unserer Kreisstände, unserer Stadtverordneten, unserer ländlichen Gemeindeversammlungen überall die locale Majorität die Minorität, und da das Geld beschafft werden muß, sind die Aufsichtsbehörden froh, wenn sie mit leidlichem Anstand die Majoritätsbeschlüsse bestätigen können, sofern nur kein

Widerspruch mit dem Staatssteuersystem und keine flagrante Ungleichheit an dem Majoritätsbeschluß sichtbar wird. Es schiebt sich dabei die beliebte Phrase von localen und berechtigten Eigenthümlichkeiten unter, während es sehr positive Geldinteressen sind, nach welchen bewußt oder unbewußt die Mehrzahl so stimmt, um selbst möglichst wenig zu zahlen, Andere möglichst viel zahlen zu lassen. Dies unfertige System macht in Gemeinden, Städten und Kreisen jede Repräsentation zum Tummelplatz handgreiflicher Geldinteressen. Der Streit der gesellschaftlichen Klassen über die „richtige" Communalbesteuerung hat zunächst in den großen Städten begonnen. Er schreitet aber fort von Gemeinde zu Gemeinde, je mehr die heutige Bildung zu einer wachsenden Aufklärung der Menschen über ihre nächsten Interessen führt.

Die Lösung des vitiösen Zirkels ist in dem vorhandenen System der Steuerzuschläge durch die Praxis bereits gegeben und bedarf nur der consequenten Durchführung. Scheidet man die indirecten Steuern als für die Communen in der Regel ungeeignet aus, so bleiben diejenigen Steuern der Staatsverwaltung übrig, welche in ihrer neueren Gestalt den Normalfuß directer Besteuerung darstellen. Sind die Kreis- und Communalsteuern bisher nicht nach Verschiedenheit der Zwecke, sondern völlig grundsatzlos bald auf die Grund- und Gebäudesteuer, bald auf die Klassen- und Einkommensteuer, bald auf beide in zufälligen Proportionen gelegt worden, so ist der nächste Schritt zur gesetzlichen Regel die gleiche Heranziehung aller directen Steuern; denn die größte Härte der gleichen Zuschläge ist geringer als die Härte der ungleichen Zuschläge nach der Willkür der Localinteressenten. Die künftigen Kreis- und Communalbeschlüsse werden dann (wie im englischen selfgovernment) nur den Procentsatz der Zuschläge nach dem Jahresbedürfniß festzustellen haben, während der Steuerfuß ein für allemal fixirt ist.

Die durchgreifende Gleichmäßigkeit dieses Steuermaßstabes ist auch aus dem Grunde nothwendig, weil bei jeder Fortbildung eine Reihe örtlicher Communallasten auf den Kreisverband übernommen werden müssen. Jeder Austausch von Orts- und Kreislasten, von ländlichen und städtischen Lasten, setzt aber den gleichen Steuerfuß in beiden voraus, der nur durch gesetzliche Regel entstehen kann.

Ebenso bedingt das ergänzende Eintreten der Staatsfinanzen und eine Uebereignung der Staatsgrundsteuer für gewisse Communalzwecke den gleichmäßigen Steuerfuß. Ohne diese Gleichheit entsteht das ungerechte Verhältniß, daß die Verbände, welche am wenigsten

aus eigenen Mitteln zur Erfüllung ihrer Obliegenheiten thun, durch Nachhülfe der größeren Verbände und des Staats am meisten begünstigt werden, wie dies bei den bisherigen Ergänzungen unvermeidlich eintrat.

Der nächste Schritt der Gesetzgebung wird danach die Annahme des Grundsatzes sein:

„Die Geldbedürfnisse des Kreises [und später der „Ortsgemeinden] sind fortan durch gleichmäßige Zu„schläge zu der Staatsgrund-, Gebäude-, Klassen-, „Einkommen- und Gewerbesteuer zu erheben,"

und die davon abweichenden Steuerverhältnisse in einer gemessenen Frist in das gesetzliche Verhältniß umzuleiten.

Es kommt damit in Wegfall das Gesammt-System der ministeriellen und Regierungsbestätigung zu den Kreis- und Gemeindesteuerbeschlüssen. Es verschwindet der unmittelbare Klassenkampf aus dem Communalleben, der dessen Selbständigkeit unmöglich macht. Erst nach Beseitigung des localen Steuerstreits tritt an die heutige Gesellschaft das Bedürfniß wie das Interesse einer wirthschaftlichen Selbstverwaltung auch in den größeren Kreis- und Provinzialverbänden heran.

Es bleiben dabei freilich noch vielerlei Uebergangsbestimmungen zur Regulirung der Armen-, Schul- und Wegelasten übrig, die eine Revision der darauf bezüglichen Gesetze und zugleich eine theilweise Ueberlassung der Staatsgrundsteuer an die Communalverbände bedingen. Die Reihe dieser Aenderungen ist aber auch in einer „Gemeindeordnung" nicht zu erschöpfen. Es entscheidet hier der politische Grundsatz, daß die Ausführbarkeit die Reihenfolge der Gesetzgebung bestimmt.

Für die Kreisbeiträge kann der Uebergang aus dem grundsatzlosen Zustand in das gesetzmäßige Steuersystem ohne Umarbeitung unserer Verwaltungsgesetze sogleich vor sich gehen, und darum soll dieser Schritt auch sogleich geschehen. Der Gesetzentwurf erfüllt diese Aufgabe in § 8—16, läßt aber dabei ohne Noth eine offene Stelle.

Das englische selfgovernment ist auf mehre hundert Steuergesetze basirt und seit Jahrhunderten bis in die kleinsten Einzelheiten so fixirt, um jeden Gemeinde- und Kreisbeschluß über den Steuerfuß auszuschließen. Gn. Englische Communalverf. I. S. 451—513; II, S. 1288—1304. Gn. V. Justiz S. 118—131. Alle Institutionen des selfgovernment sind erst zur Entwickelung gekommen, nachdem durch common law und Parlamentsstatuten Steuerfuß und Steuerzwecke gesetzlich fixirt und damit dem Interessenkampf innerhalb der Communen entzogen waren. Die Entwickelung des Communalsteuersystems als Besteuerung der visible profitable property in the parish bildet einen Haupttheil der Ge-

schichte des selfgovernment und eine Grundlage der Parlamentsverfassung, welche allen Wandel der politischen Zustände und der Parteien überstanden hat wie kein anderer Theil der englischen Institutionen.

In Frankreich konnte die Selbstverwaltung auch von der Seite der Steuern aus nicht zur Selbständigkeit kommen, da den Gemeinde- und Kreisvertretungen immer noch ein Beschließungsrecht über die Variationen der Steuerzuschläge, also über den Steuerfuß blieb, welches in seinen Consequenzen zu einer virtuellen Festsetzung der communalen Budgets durch die Staatsbehörden führt. Die Kurzsichtigkeit der Interessen, die Abneigung sich durch gesetzliche Regeln zu binden, hat diese Scheinbeschließungen ebenfalls mit dem Prädicat Selbstverwaltung beehrt.

In Deutschland durchkreuzen sich diese Gesichtspunkte wiederum mit dem Zwiespalt der Gesellschaft.

Der große Grundbesitz und die sich ihm anschließenden Interessen der alten Gesellschaft klammern sich an die vorgefundenen Zustände, weil dadurch Steuerbefreiungen und Minimalbeiträge unter dem Namen des „Herkommens" gepflegt werden. Der kühne Flug ständischer Ideen hat „Kreis- und Provinzialverfassungen" aufgebaut, ohne an die elementarste Grundlage aller Selbstverwaltung, den gleichmäßigen Steuerfuß zu denken.

Dem gegenüber strebt die neuere Erwerbsgesellschaft nach einem Ideal von steuerbewilligenden Dorf-, Stadt- und Kreisparlamenten; vergißt aber die Gesetze über Aufbringung der Mittel, welche parlamentarisch durch Majoritätsbeschlüsse aufgebracht werden sollen, so daß immer die Majorität die Minorität, die local stärkere Klasse die schwächere schatzt, soweit nicht die Staatsbehörden den äußersten Unfug verhüten.

So uneinig indessen seit dem Verfall landständischer Verfassung Rittergutsbesitzer und Bauern, soweit auseinandergehend die städtischen und ländlichen Interessen sich noch gegenüber standen: in der Abwehr gemeiner Lasten war man doch schließlich einig. Unverkennbar aus diesem Grunde machte auch die Staatsgewalt von ihren so reichlich vorhandenen Oberaufsichts- und Zwangsrechten in dieser Richtung einen überaus schonenden Gebrauch. Die Regulirung der Militärlasten und der Finanzen des Staats erschien so viel dringender, daß Staatszwang und Staatsbevormundung sich immer auf anderen Gebieten gewissermaßen erschöpften, und vor der Einführung gesetzlicher Kreis- und Communalsteuern rücksichtsvoll stehen blieben. —

Und dabei ist es auch nach Einführung der preußischen Verfassung von 1850 geblieben. Bei den Berufungen auf die Vorzüglichkeit der „Selbstverwaltung" blieb das primäre Fundament der gesetzlichen Communalsteuern ebenso unbeachtet wie das Fundament der verantwortlichen Aemter. Wo der lästige Geldpunkt die Ideen von einer neuen Kreis- und Gemeindeordnung unabweisbar durchkreuzte, wich man auch wohl mit einer allgemeinen Verweisung auf den „Staat" aus. Die Geldmittel, welche man im Nachbarverband nicht aufbringen kann und will, sollen sich irgendwie und irgendwo im Staatsbudget vorfinden. Der feste Hintergrund alles Stillstandes blieb die sociale Neigung, lieber den Schein einer communalen Beschließung und Geldbewilligung unter staatlicher Bevormundung zu behalten, als eine gesetzliche Steuerregel anzunehmen.

Der Entwurf der Kreisordnung, §§. 8—16, denkt zum ersten Mal an den Geldpunkt im Communalwesen, unternimmt es den Steuerfuß gesetzlich festzustellen und schließt sich dem vorhandenen System der Zuschläge zu den Staatssteuern an. Die Kreissteuern sollen durch gleichmäßige Zuschläge zu der

Klassen- und Einkommensteuer aufgebracht werden. Daneben soll die Grund- und Gebäudesteuer mit einem variablen Maßstab so herangezogen werden, daß sie nicht weniger als den halben, nicht mehr als den ganzen Procentsatz der Klassen- und Einkommensteuer trägt. Die Gewerbesteuer soll niemals höher als die Grund- und Gebäudesteuer herangezogen oder auch völlig freigelassen werden. Nebenbei wird auch die Mahl- und Schlachtsteuer noch mit Zuschlägen bedacht.

Die letztere Bestimmung ist jedenfalls fehlerhaft. Es kommt auf eine Berechnung der Mahl- und Schlachtsteuer allerdings an, wo die Beitragsquoten zwischen den Städten und dem platten Lande nach Steuermassen bemessen werden. Die Erhöhung durch Zuschläge zu Kreiszwecken erscheint aber nicht mehr statthaft, da die Mahl- und Schlachtsteuer im Widerspruch mit dem Grundsystem der preußischen Besteuerung nur als Ortsprivilegium einer kleinen Zahl von Städten fortdauert, welche von Jahr zu Jahr weiter zusammenschwindet.

Aber auch das richtige System der Zuschläge zu den directen Staatssteuern ist mit einer Halbheit ausgeführt, welche große Uebelstände stehen läßt. Da die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer Elemente einer Doppelbesteuerung in sich tragen, und da die Verwendungen der Kreissteuer in localverschiedener Weise dem Grundbesitz und dem beweglichen Vermögen zu Statten zu kommen scheinen: so soll dies in einer beweglichen Scala durch Beschlüsse der Kreisvertretung zur Geltung kommen. Die Beschlüsse der Kreisvertretung bestimmen sich aber nicht nach den Zwecken der Verwendung, sondern in erster Stelle nach den Interessen der Steuerzahler. Auch die Regierung vermag durch ihr vorbehaltenes Bestätigungsrecht diesen Mißstand nicht zu heben, weil die „Verhältnißmäßigkeit" der Beiträge nach dem Nutzen unter endlosen Contestationen niemals evident zu stellen ist, und weil die Bestätigung in jedem zweifelhaften Fall doch ertheilt wird, da die Bedürfnisse des Kreises gedeckt werden müssen. Die ganze Formation der Kreisvertretung wird damit auf den Brennpunkt gestellt: ob künftig die Grund- und Gebäudesteuer zur Hälfte oder zum ganzen Betrage beitragen soll; das Erstere wird mit Wahrscheinlichkeit beschlossen werden, so lange der Grundbesitz die entschiedene Majorität der Vertretung bildet; das Zweite, wo der bewegliche Besitz und die kleinen Steuerzahler sich geltend machen. Der fromme Wunsch, daß die Vertretungen sich dabei lediglich durch Grundsätze der Gerechtigkeit und durch die rationelle Verschiedenheit der Steuerzwecke leiten lassen sollten, gehört nicht der wirklichen Welt an. Vermag nicht einmal der Landtag von allgemeineren Gesichtspunkten aus sich über eine rationelle Scheidung des Steuerfußes nach „Steuerzwecken" zu vereinigen, so ist dies von den unmittelbaren Interessenten in den Localverbänden noch weniger zu verlangen.

Mit der Halbheit in der Fixirung des Steuerfußes bleibt also der Interessenstreit in den Kreisvertretungen bestehen, ja er spitzt sich noch zu, indem er auf eine allgemein verständliche Frage des Geldbeutels concentrirt wird. Durch die kürzere oder längere Periode, für welche solche Steuerbeschlüsse gelten sollen, wird dieser Mißstand nicht verbessert: die längere Geltung des Beschlusses macht den Interessenstreit um so heftiger, die kürzere Dauer macht ihn um so häufiger.

Um seinen Zweck zu erreichen, mußte der Gesetzentwurf das System der gleichmäßigen Zuschläge zu den Normalsteuern ganz durchführen. Die daraus entstehenden Härten sind für eine kurze Zeit wohl zu ertragen. Die Einseitigkeiten, an welchen unser Klassen-, Einkommen-, Grund- und Gewerbesteuersystem für einen Gesammtbetrag von mehr als 30 Millionen leidet, werden sich ertragen lassen für einen Zuschlag an Kreissteuern, der bis jetzt sich auf 2,240,000 Thaler belaufen

hat. Soll eine „Gesammtrevision des Systems der directen Steuern" mit den Gesetzberathungen über die Kreisordnung verflochten werden, so ist ein Resultat dieser Berathungen nicht mehr abzusehen. Es wird sich schließlich finden, daß bei wirklich gleichmäßiger Vertheilung die Lasten derjenigen, die heut ihre Schuldigkeit thun, sich nirgends steigern, daß die Uebelstände jeder neuen Regulirung sich gerade durch die Gleichmäßigkeit noch am besten ausgleichen. Jedenfalls ist es vergeblich, über eine Selbstverwaltung weiter zu philosophiren, wenn es uns nicht gelingt, dauernde, gleichmäßige Geldquellen für das Bedürfniß der Nachbarverbände flüssig zu machen. Die Reform unseres Communalwesens kann nicht bis auf den Zeitpunkt verschoben werden, bis die Volkswirthschaft sich über das richtige Steuerideal vereinbart haben wird.

VI[a].

Die Fortbildung des Communalsteuersystems. Die reale Hausstandssteuer.

Die Verwirrung der bisherigen Besteuerung in Land und Stadt, im Kreis- und Provinzialverband, lichtet sich unmittelbar durch eine gleiche Heranziehung derjenigen directen Steuern, welche in der heutigen Finanzverwaltung als die Normalsteuern anerkannt und als solche neugeregelt sind. Es ist damit eine haltbare Position für den Aufbau der Selbstverwaltung gewonnen. Es entspricht jedenfalls den politischen Regeln der Reihenfolge, daß die Steuerzuschläge, welche bisher grundsatzlos nach localen Interessenabstimmungen sammt oder sonders herbeigezogen wurden, in Zukunft gesetzmäßig sammt und sonders herangezogen werden.

Aber es ist nicht zu verkennen, daß das letzte Wort der Communalsteuergesetzgebung damit nicht gesprochen sein wird, daß vielmehr diese Steuerzuschläge noch zu erheblichen Mißständen führen, da unsere directen Steuern von Hause aus nicht zu Communalsteuern bestimmt, und deshalb nicht nach dem Wesen der Communalpflichten abgemessen sind.

Die heutige Staatsgrundsteuer ist auf einen festen Betrag contingentirt nach einem Kataster mit funfzehnjähriger Revision; während zu den Bedürfnissen des Nachbarverbandes der Grundbesitz mit seinem wechselnden actuellen Ertragswerth heranzuziehen ist. Die Grundsteuer enthält überhaupt nur einen Maßstab für die Beitragspflichten des Rusticalbesitzes unter sich, während zu einer geregelten Communalbesteuerung Gebäude und Land, ländliche und städtische Gemeindeverbände gleichmäßig herangezogen werden müssen.

Die Staatsgebäudesteuer enthält im Vergleich dazu wiederum keinen gleichmäßigen Maßstab, da sie nicht contingentirt, da sie zu einem andern Procentsatz und mit noch anderen Modalitäten festgestellt ist. Die Baulichkeiten, welche zu der Staatsgebäudesteuer nur zum halben Satz herangezogen werden, sind zu den Communalsteuern unbedenklich voll heranzuziehen.

Die bloße Cumulation von Grund- und Gebäudesteuern giebt also für die Communalbedürfnisse keinen regelrechten Maßstab, und zugleich einen unvollständigen, da Handel, Gewerbe und Fabrikation nach dem vollen Ertragswerth aller ihrer Anlagen im Communalverband herangezogen werden müssen. Gemeinsam ist ferner der Mangel, daß sie grundsätzlich Steuern des Eigenthümers

sind, während es in der Commune darauf ankommt, jeden Inhaber eines jeden Hausstands (Miether, Pächter ꝛc.) mit seiner Person und seinem localen Vermögensinteresse an den Nachbarverband zu fesseln.

In der Klassen- und Einkommensteuer, welche das Fehlende scheinbar nachholt, zeigen sich zunächst wieder erhebliche Schwierigkeiten bei Heranziehung der untersten Schichten der Steuerzahler, für welche sie zwar durchgehends das „Steuerideal" bildet, die aber doch den lebhaftesten Widerspruch erheben, sobald man sie selbst einzuschätzen anfängt. Dieser Widerstand wird bei Neueinführungen so lebhaft, daß man habituell die untersten Stufen der Klassensteuer frei läßt. Wie ist es aber möglich, den kleinen Hausständen eine rechtliche Stellung im Gemeindeleben zu geben ohne Antheil an den Gemeindelasten?

Die Einkommensteuer der wohlhabenderen Klassen andererseits zeigt, daß die Personalsteuer als alleiniger Maßstab der Communalbesteuerung incongruent ist, indem sie einerseits zu wenig, andererseits zu viel beansprucht.

Der Grundbesitzer steht durch alle an ihm haftenden Arbeitskräfte und Erwerbsquellen mit dem Gemeindeverband so eng verbunden da, und nimmt für Armenpflege, Schule, Wege, Polizeischutz die Geldmittel der Commune in so starkem Maße in Anspruch, daß seine Beitragspflicht sich durch den jährlichen Ertragswerth dieses Besitzes, nicht aber durch die zufällige Höhe seines persönlichen Reineinkommens (nach Abzug von Hypotheken und persönlichen Schulden) bestimmen kann. Die Beiträge aller Ansässigen wären sonst dem zufälligsten Wechsel unterworfen. Der auswärts wohnende Grundbesitzer ginge ganz frei aus.

Andererseits führt die Personalbesteuerung nach dem Einkommen zu einer Ueberbürdung des beweglichen und Kapitalvermögens, welches wohl der Staat, aber nicht jeder Localverband von wegen des bloßen Wohnsitzes in Anspruch zu nehmen hat. Das Domicil der Person ist heute nicht mehr das volle Centrum der wirthschaftlichen Persönlichkeit. Die bewegliche Wirthschaftsordnung combinirt vielmehr ein größeres Einkommen immer regelmäßiger aus local zerstreutem Grundbesitz, Fabrikanlagen, Etablissements, Handels- und Actienunternehmungen der verschiedensten Art, und führt damit zu multiplizirter Communalbesteuerung desselben Gegenstandes. Die Gesetzgebung sucht dies zu verhüten durch die Ausnahmsclausel, welche das aus auswärtigem Grundbesitz fließende Einkommen communalsteuerfrei läßt. Man hat die Ausnahme sodann auf Gewerbsanlagen ausgedehnt, und wird consequent solche immer weiter ausdehnen müssen. Die wachsenden Verwickelungen solcher Abzüge, die sich häufenden Widersprüche und Steuermultiplicationen für Actiengesellschaften, Banken, Eisenbahnunternehmungen (§. 12. 13 des Gesetz-Entwurfs), die Steuerbefreiungen der Beamten, werden wohl im weiteren Fortlauf von selbst zu dem Grundsatz führen, welchen die englische Communalsteuergesetzgebung seit Jahrhunderten als den richtigen anerkennt.

Die reale Hausstandssteuer ist in der That die dem Wesen des Nachbarverbandes allein entsprechende. Nicht besondere Nationaleigenthümlichkeiten, sondern die alte Uebung der Communalbesteuerung und die Mißstände einer localen Besteuerung des Einkommens aus zerstreuten Anlagen und unsichtbaren Quellen haben zu dem englischen Grundsatz geführt, daß die Gemeinde-, Kreis- und Provinzialsteuern nur von der visible profitable property im Communalverbande zu erheben ist, — von dem sichtbaren, im Gebiet des Communalverbandes fixirten Realbesitz jeder Art, nach seinem jährlichen Ertragswerth.

Die Gründe für dies Communalsteuersystem sind in erster Stelle rechtlicher, zugleich aber auch wirthschaftlicher Art.

Der Nachbarverband der Kreis-, Stadt- und Landgemeinde hat eine sachlich beschränkte Aufgabe, in welcher weder die Aufgaben des Staatsganzen, noch die Pflichten des Einzelen gegen das Gemeinwesen sich erschöpfen. Dem entsprechend kann auch die Communalsteuerpflicht nur eine sachlich beschränkte sein: umfassend den dem Gemeindeverband dauernd zugehörigen Besitz; wogegen das bewegliche, nicht am Nachbarverband haftende Einkommen, ausschließlich der Staatsbesteuerung vorzubehalten ist.

Der gerechte Maßstab für die Gemeindesteuer ist der jährliche Ertragswerth, welcher durch die localen Anstalten der Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei, des Wegebaues, der Armenpflege, der Schule, im Nachbarverbande ermöglicht und erhöht wird. Im Großen und Ganzen werden sich die Kosten einer geordneten Kreis- und Gemeindeverwaltung als Niederschläge in dem Grund- und Gebäudewerth wiederfinden.

Zugleich ist damit der für das Communalwesen nothwendige sichere Maßstab gewonnen, da der jährliche Mieths- und Pachtwerth eines Realbesitzes im Nachbarverband durch Gemeindebeamte sich zuverlässiger feststellen läßt als jede andere Vermögensschätzung. Die Eintarirung, Erhebung und Verwendung der Communalsteuern nach diesem Maßstab gestaltet sich dann zu einem Haupttheil des selfgovernment selbst, wird damit unabhängig von der Bestätigung, Entscheidung und Einmischung der Staatsverwaltung, und erhält von der ökonomischen Seite aus ihre Unabhängigkeit von der constitutionellen Ministerverwaltung.

Es wird damit ferner die nothwendige Gleichheit der Grundlagen gewonnen, insofern Acker- und Hausbesitz, gewerblicher, industrieller und jeder andere nutzbare Besitz so herangezogen werden, daß Stadt- und Dorfgemeinden, Kreis- und Ortsverbände ihre communalen Bedürfnisse sammt oder sonders zu befriedigen vermögen, daß jede Combination vorhandener, jede Gruppe neuer Communalbedürfnisse den elastischen Boden der Besteuerung vorfindet.

Für die persönliche Stellung der Gemeindegenossen endlich ist damit die umfassende Grundlage gewonnen, welche jedem Hausstand von der Seite der Steuern aus seinen Platz im Gemeindeleben anweist. An die Stelle der nicht mehr durchführbaren Schichtung des rusticalen Besitzes in Rittergutsbesitzer, Bauern, Halbbauern, Häusler ꝛc. tritt der nutzende Inhaber (occupier) als verpflichtetes Subject der Steuer, womit auch der Miether, Pächter, Nießbraucher, der Administrator des Forensen, der Kleinhändler, Gewerbtreibende, Arbeiter in eine dauernde Stellung zur Landgemeinde tritt. Für alle Combinationen der Gesellschaft in Ackerbau, Gewerbe, Industrie und Handel für alle Neugruppirung von Gemeinden, Sammtgemeinden und Kreisen hat sich dies Steuersystem als bildsam und anwendbar bewährt.

Mit dem Gesichtspunkt der profitable property ergiebt sich beiläufig auch der Gesichtspunkt für die Aufhebung der noch bestehenden Steuerprivilegien. Personalprivilegien der Staatsbeamten, der Geistlichen, des Fiscus u. A. sind nicht mehr vereinbar mit der Bestimmung der Communalverbände als Organe zur gleichmäßigen Ausführung nothwendiger Staatsfunctionen im Nachbarverband. In dieser Richtung haben die zu §. 15 und 16 des Entwurfs angenommenen Amendements die Steuerbefreiungen mit Recht aufgehoben, soweit solche dem Communalsteuersystem der „profitable property in the parish“ widersprechen.

Die an den Realbesitz geheften Communalsteuern eignen sich also allgemein zur Grundlage aller Gemeinde-, Kreis- und Provinzialverfassung. Die Incorporation aller darauf basirten Verbände wird ebenso in Deutschland wie

in England den dauernden Nachbarverband wieder herstellen, trotz der Veräußerlichkeit und Theilbarkeit des Grundbesitzes, trotz der Gewerbefreiheit und Freizügigkeit, trotz der Beweglichkeit und Unstetigkeit der modernen Erwerbsgesellschaft.

So richtig indessen dieses Ziel unserer Gesetzgebung sein wird, so unterliegt doch eine *unmittelbare* und gleichzeitige Umgestaltung des *ganzen* Steuerwesens unüberwindlichen Schwierigkeiten und bildet das Hauptbinderniß einer allgemeinen „Gemeindeordnung." Die Ausgleichung unserer örtlichen Lasten ist in einem halben Jahrhundert mühsam so weit gerückt, daß die schon vorhandenen Staatssteuerzuschläge zur gesetzlichen Regel erhoben werden können. Dieser nächstliegende Fortschritt ist jedenfalls sogleich zu machen. Die dabei zurückbleibenden Mißstände und Ungleichheiten sind geringer als die bisherigen, und leichter auszugleichen als die Besteuerung nach „Herkommen."

Ein *Hinderniß des Ueberganges* in das Realsteuersystem liegt für Preußen insbesondere in der schon vorhandenen Höhe der Staatsgrundsteuer. Unsere übermäßige Centralisation auf Kosten der Kreise und Gemeinden zeigt sich auch darin, daß die Grund- und Gebäudesteuer für den Staat bereits viel stärker herangezogen ist, als dies mit einer localen Selbstverwaltung sich verträgt. Soweit durch die Neugestaltung des Communalwesens das Staatsbudget entlastet wird, rechtfertigt sich schon jetzt eine *Abrechnung* solcher neuen Kreis- und Gemeindeleistungen auf die Staatsgrund- und Gebäudesteuer. Allein sie wird damit auch wieder abhängig von den Finanzverhältnissen des Staats, und es entsteht nochmals ein vitiöser Zirkel, wenn die Gesetzgebung sich nicht entschließt, zunächst auf der schon angenommenen Basis der Steuerzuschläge weiterzubauen. Die dabei in Mitleidenschaft gesetzten Interessen der besitzenden Klassen werden die Reformen in obiger Richtung weiterführen. Es handelt sich hier wie bei den meisten politischen Fragen um den Punkt, an welchem begonnen werden kann. Mit der wachsenden Polizei-, Schul-, Wege-, Armenlast der Selbstverwaltung wird der größere Theil unserer Staatsgrund- und Gebäudesteuer der Communalbesteuerung zu überweisen und zu decentralisiren sein.

VII.

Die Bildung der Kreisvertretung.

Mit der gesetzlichen Formation der Aemter und Steuern sind die beiden Grundelemente geschaffen, aus deren Combination das Recht einer Kreisvertretung hervorgeht.

Durch die gesetzliche Regelung des Steuerfußes entsteht die seit Jahrzehnten gesuchte Basis für eine gewählte Repräsentation auch in der Kreisverfassung. Ist die Vertretung der städtischen Steuerzahler wegen ihrer Gemeindeleistungen in den Städteordnungen längst durchgeführt: so wird eine Repräsentation der ländlichen Steuerzahler allerseits zugestanden werden, sobald die Geldaufbringungen des Kreises und der Landgemeinden demselben System der Steuerzuschläge folgen, welches in den Städten bereits die Regel bildet.

So naheliegend diese Parallele, so beachtenswerth sind doch die Unterschiede zwischen der gewählten Repräsentation in Stadt und Kreisverband.

Die beiden Grundlagen unserer Stadtverwaltung, die wirthschaftlichen und die staatlichen Geschäfte, sind auch im Kreise vorhanden: aber sie stehen in einem sehr verschiedenen Verhältniß zu einander. Auch der Kreis hat eine wirthschaftliche Verwaltung, aber bis jetzt in ziemlich fragmentarischer Gestalt.

Unsere Kreise haben kein Vermögen, sondern in der Regel nur Schulden, Chausseen und fressende Kapitalien. Das vorhandene Stammvermögen gehört nicht den Kreisen, sondern den Ortsgemeinden. Die wirthschaftliche Verwaltung ist also im Kreise ausschließlich Steuerverwaltung, welche noch strenger nach Gesetzen geführt werden muß, als die Verwaltung eines Stammvermögens.

Vor Allem aber hat die Steuerverwaltung des Kreises ein sehr beschränktes Gebiet. Alles was viel Geld kostet (Armen-

Wege-, Schulverwaltung ꝛc.), gehört zu den Stadt-, Landgemeinden und Gutsbezirken. Die statistische Uebersicht von 1857 ergiebt 33,000,000 Thlr. als Ausgaben der Ortsgemeinden und 2,241,000 Thlr. als Ausgaben der Kreise. Da nun jede steuernde Körperschaft eine Repräsentation und ein Beschließungsrecht für diejenigen Leistungen beansprucht, welche *ihr* obliegen, so kann die Kreisvertretung nicht das Recht der Gemeindebeschlüsse absorbiren. Die Gefahr einer solchen Aufzehrung ist auch zur Zeit nicht vorhanden; im Gegentheil zeigt sich das Kleingemeindethum viel zäher als das Kleinstaatenthum in dem Widerstand gegen das Aufgehen in einer größeren Einheit.

Es entsteht dadurch ein gewisser *Widerspruch schon in der Grundlegung*. Eine Kreisvertretung mit den Attributen eines örtlichen Parlaments würde sich in stetigem Widerspruch mit den Beschließungen der Gemeinden befinden, wenn es *dieselben* Gegenstände der Polizei-, Armen-, Wege-, Schulverwaltung sind, über welche im Kreise beschlossen werden soll, während die Ortsgemeinden dafür mehr als $^9/_{10}$ der Kosten aufbringen. Im kleinsten Maßstab wiederholen sich hier die Verlegenheiten eines Systems, welches alles Staatsleben auf „Interessen" zurückführen und diesen Interessen einen ungebundenen Wirkungskreis geben will. Die Interessen leben in einer stetigen Collision, und die Majoritätsbeschlüsse der kleinen und der größeren Gruppen über denselben Gegenstand werden stets auseinandergehen.

Es bedarf daher der Verständigung darüber, welche *Bedeutung eine gewählte Kreisvertretung* wirklich haben kann.

Gesellschaftliche Grundanschauung und localer Particularismus denken wohl noch daran, *gesetz- und steuerbeschließende* Versammlungen in den Kreisen und Gemeinden zu bilden. Es ist dies die Grundauffassung, welche die staatliche Zersplitterung Deutschlands geschaffen hat, und noch heute aufrecht erhält. Acht Provinzialparlamente, 327 Kreisparlamente, 1000 Stadt- und 30,000 Dorfparlamente sind mit unserer Landesverfassung, Landesgesetzgebung und Staatsbesteuerung unvereinbar. Die Selbstgesetzgebung der Gemeindekörper würde in stetigen Widerspruch mit der Gesetzgebung des Landtags treten. Die autonomische Geldbewilligung oder Geldverweigerung, welche jede solche Communalvertretung ihren „ausführenden" Organen gegenüber beansprucht, würde eine Staatsregierung nach dem bestehenden Verwaltungsrecht unmöglich machen. Jeder Verband würde durch Verweigerung der Geldmittel die gesetzlichen Anforderungen an die Gemeinden außer Kraft setzen. Die

Kreis- und Ortsparlamente würden die Landesparlamentsverfassung geradezu aufheben, ebenso wie die volle Autonomie der Landesparlamente eine Reichsverfassung aufhebt. Die daraus hervorgehende Zersetzung der Wahlkörper in gegenseitiger Aufhebung ihrer Rechte wird namentlich im Verlauf der französischen Revolution sichtbar.

Die neuere Entwickelung der deutschen Verhältnisse wenigstens ist der Einsicht günstig, daß man nicht Parlamente in fünf- bis siebenfachen Schichtungen übereinander setzen kann, daß man durch das eine das andere, und schließlich das Ganze lahm legt oder auflöst. Die Doctrinen des französischen Constitutionalismus haben die irrige Idee verbreitet, als ob im constitutionellen Staat alljährlich alle Einnahmen und Ausgaben im Ganzen und im Einzelen zu bewilligen wären. Noch darüber hinaus geht aber die Vorstellung von einer autonomen Beschließung und Geldbewilligung der Kreis- und Gemeindevertretungen, für welche man sich auf die „bewährten" Grundsätze des selfgovernment beruft. Alle wirkliche Selbstverwaltung beginnt erst, sobald die Beschließungen über die gesetzliche Regel der Verwaltung und der Besteuerung von den particulären Körperschaften auf die Staatsregierung, von den Gliedmaßen auf das Ganze übergegangen ist. Jene gesetzbeschließenden und geldbewilligenden Körper würden einen einheitlichen Staatswillen wieder aufheben.

Um über diese Grundrichtung hinauszukommen, bedarf es der Initiative der Staatsregierung. Erst die Specialisirung der Gesetzentwürfe, der Nachweis, wie die Communen sich als Glieder in die bestehende Staatsordnung einreihen, vor Allem die wirkliche Uebung der Selbstverwaltung erzeugt die praktische Einsicht, daß die Geldbewilligungen der communalen Körper so gestellt werden müssen, um mit den Aufgaben der Staatsverwaltung nicht in Widerspruch zu treten. Mit der gewohnheitsmäßigen Verwaltung hat sich auch in unseren Stadtverfassungen die Einsicht gefunden, daß die gewählte Vertretung nicht ein Ortsparlament bedeutet, sondern

> eine Mitverwaltung durch Vertrauensmänner der Gemeinde nach Maßgabe der Landesgesetze, zur Ausführung der Landesgesetze und innerhalb der durch die Landesgesetze gegebenen Schranken.

Nur diese beschränkte Bedeutung kann auch die Repräsentation in den Kreisverbänden beanspruchen. Innerhalb dieser Grenzen läßt sich den communalen Körpern ein freies Beschließungsrecht über den Geldbedarf geben unter drei Voraussetzungen:

1. Die gewählte Repräsentation muß in eine stetige Ver-

bindung gesetzt werden mit verantwortlichen Aemtern, welche auf die Befolgung der Gesetze verpflichtet sind.

2. Die gewählten Repräsentanten müssen sammt und sonders an der actuellen Verwaltung persönlich betheiligt, und durch dauernde Einrichtungen an diese verantwortliche Mitverwaltung gewöhnt werden.

3. Der communale Körper muß endlich hinreichend groß und vielseitig genug zusammengesetzt sein, um über die Gesichtspunkte einer Kleingemeinde hinaus die Anforderungen der staatlichen Ordnung zu würdigen. Personal und Functionen müssen bedeutungsvoll genug sein, um sich in der täglichen Uebung als integrirende Glieder des Staats zu fühlen.

Unter diesen Voraussetzungen und nach gesetzlicher Regelung des Steuerfußes wird es möglich, den Staatszwang aus der Communalverwaltung zu beseitigen, und es tritt dann der Fortschritt zur Selbständigkeit ein:

mit dem Grundsatz der Selbstverwaltung geht die endgültige Bemessung des Communalbedürfnisses von den Staatsbehörden auf die Communalkörper über.

Aus diesen Gesichtspunkten ergeben sich die Rechte der gewählten Kreisvertretung, welche auch dem Gesetzentwurf § 93—103 zu Grunde liegen:

1. Die Ausgabebewilligung im Ganzen und Einzelen, einschließlich der Feststellung der Gehaltsetats des Kreissecretärs, Kreisrendanten und der Büreaubeamten; der executiven Polizeibeamten, der Volksschullehrer, der Bau- und Wegebeamten — in dem Maß, in welchem solche ganz oder theilweise auf die Kreisverwaltung übergehen, — sowie der sachlichen Ausgaben zu Bauten, Wegen, Polizei-, Schuleinrichtungen und sonstigen Kreisinstituten.

2. Die Feststellung des Procentsatzes der Steuerzuschläge nach Maßgabe der Bedürfnisse des bevorstehenden Etatsjahres; die Beschlußnahme über etwaige Anleihen (mit Vorbehalt einer Bestätigung); die Feststellung der Verwaltungsgrundsätze für das etwa vorhandene Stammvermögen.

3. Die Prüfung und Decharge der über diese Einnahmen und Ausgaben alljährlich zu legenden Rechnungen.

4. Die persönliche Betheiligung der Kreisvertretung an den Verwaltungsausschüssen und Local-Commissionen für die einzelen Zweige der administrativen Polizei, der Servisverwaltung, Steuereinschätzung, der Armen-, Schul- und Wegeverwaltung, der

Sanitäts- und Bauverwaltung nach Maßgabe der später folgenden Uebersicht der einzelen Zweige.

Diese Verwaltungsthätigkeit macht die Feststellung eines Census für die Wählbarkeit zum Kreisverordneten jedenfalls unnöthig. Ein solcher ließe sich heute nur auf die Klasse der Meistbesteuerten stellen; die Unpopularität desselben steht aber in keinem Verhältniß zu dem dadurch zu erreichenden Zweck, sobald nur den Kreisverordneten die Verpflichtung zu einer ernsten, verantwortlichen Mitverwaltung auferlegt ist.

Um desto schwieriger ist die Fixirung des activen Wahlrechts, und sie wird sich wie bisher als unlösbares Problem erweisen, solange die unfertige Regel unserer Communalbesteuerung fortdauert. Sollen die Kreisvertretungen immer noch beschließen, „zu welchen Procenten" Grund- und Gebäudesteuer, Klassen- und Einkommensteuer, die Kreislasten zu tragen haben, so dauert eben jene brennende Collision der Interessen fort, für welche keine Art der Vertretung ohne Staatsvormundschaft zu finden sein wird. Es ist für eine solche Steuer-Autonomie niemals ein Stimmverhältniß zwischen Stadt und Land, — zwischen Grundbesitz und industriellem Besitz, — zwischen großem und kleinem Grundbesitz zu finden. Es bleibt dabei stehen die unmittelbare Gefahr einer Majorisirung der schwächeren Interessen, ein endloser Streit über Geldinteressen, durchkreuzt von alt- und neuständischen Ansprüchen.

Ein lebendiges Bild dieser Durchkreuzung ergiebt die Kreisvertretung nach dem Gesetz-Entwurf §. 66—88. Es soll danach (1) ein Wahlverband der größeren ländlichen Grundbesitzer, (2) ein Wahlverband der Landgemeinden, (3) ein Wahlverband der Städte gebildet werden, entsprechend dem äußeren Rahmen der bisherigen Elementarbezirke, also der Gutsbezirks-, Dorf- und Stadtverfassung. Allein dieser Besitzrahmen der alten Gesellschaft durchkreuzt sich mit dem Steuersystem der heutigen Gesellschaft. Der große Grundbesitz wird nicht nach dem historischen Recht der Rittergüter, sondern nach einem Grundsteuerwerth von 1000 Thlrn. bestimmt, und aus diesem Besitz werden wieder die Güter von mehr als 6000 Thlr. Grundsteuerwerth herausgehoben, um einen besondern Wahlverband der „Meistbegüterten" zu bilden, welcher weder dem historischen noch dem heutigen Steuerrecht entspricht. Es wird dabei also eine Transaction zwischen den zwiespältigen Grundlagen der heutigen Gesellschaft versucht, bei welcher das historische Recht und das Steuerrecht in ungefähr gleichem Maße sich eine Verletzung gefallen lassen sollen.

Solche Widersprüche führen aber bei der Berathung in gesetzgebenden Körpern nur zu einer Verflachung, und im letzten Resultat zu einem willkürlich abschneidenden Census.

Beansprucht der große Grundbesitz noch immer Virilstimmen, wie solche einst in den kleinen landständischen Verfassungen sich an den Besitz eines Rittergutes knüpften: so ist dafür in dem heutigen System der Communalsteuern und der Ehrenämter einmal keine Basis mehr zu finden.

Ebenso widersprechend bleibt ein System von Collectivstimmen des großen Grundbesitzes, welchem alle andern Klassen sofort eine Berechnung ihrer Steuerantheile gegenüberstellen: man kann nur entweder nach Besitzmassen, oder nach Steuerantheilen rechnen.

Jene Vorschläge sind immer noch mit der ständischen Vorstellung behaftet, die Repräsentation an die Macht des Besitzes anstatt an die Leistungen des Besitzes anzuknüpfen.

Diesen altständischen Forderungen tritt die neuständische Forderung des allgemeinen gleichen Stimmrechts gegenüber, welches für den kleinsten Steuerzahler eine Virilstimme wie für den größten beansprucht, während eine wirkliche Gleichheit nicht als angeborenes Menschen-Recht, sondern immer nur als ein erworbenes Recht unter denjenigen Klassen bestehen kann, welche in persönlicher Mitthätigkeit am Gemeindeleben betheiligt sind. Der Versuch, die gleichen Stimmrechte über diese Grenze auszudehnen, zerstört die öffentliche Selbstthätigkeit überhaupt. Sobald dies gleiche Recht ohne jede Rücksicht auf ein mögliches oder wirkliches Mitthun verliehen wird, entsteht eine Indifferenz, welche jedes Motiv mühevoller, verantwortlicher Arbeit im Gemeinwesen aufhebt. Das Wahlrecht verliert den Charakter eines Ehrenrechts. Es bleibt nur das Interesse zurück, vermöge dessen die kleinen Steuerzahler die Communallasten auf die besitzenden Klassen abzuwälzen bestrebt sind. Erlischt auch dies Interesse durch die gesetzliche Regelung des Steuerfußes, so bleibt die allgemeine Indolenz zurück, mit welcher in gewöhnlichen Zeiten nur wenig Procente der Gemeindewähler sich noch an den Wahlen betheiligen. Dies ist der Erfolg des Versuchs in den größeren Städten Englands gewesen, ebenso wie in den großen Communalverbänden des Continents. Auf dem Boden der europäischen Gesellschaft ist eine selbständige Gemeindeverwaltung aus allgemeinem gleichen Stimmrecht noch nirgends entstanden.

Solange der Streit sich in dieser Weise nur um die Frage dreht, wer an den Vorrechten einer Selbstverwaltung theilnehmen soll, solange ist in der That keine Lösung zu finden. Sobald

dagegen der wirkliche Inhalt der Selbstverwaltung, als ein Inbegriff von Steuern und Amtspflichten, zur Ausführung kommt: dann tritt auch der Rechtsgrundsatz hervor, nach welchem jedes politische Recht auf politischer Leistung beruht — entweder gewohnheitsmäßigen persönlichen oder Vermögensleistungen. Die Gewohnheit der Ehrenämter ist noch nicht vorhanden: die gesetzliche Regel, durch welche die Gewöhnung entsteht, soll erst jetzt geschaffen werden. Das schon Vorhandene dagegen ist die Beitragspflicht, das System der directen Steuerzuschläge, als die durchgreifende Grundlage der Stimmberechtigung.

Als Controle der Kreissteuern und ihrer Verwendung wird demnach die Kreisvertretung in der Weise zu bilden sein, in welcher die Steuern aufgebracht werden, also nach dem Maßstab der directen Staatssteuern.

Eine solche Weise der Vertretung braucht aber nicht erfunden zu werden, sondern ist bereits vorhanden in den Wahlkörpern und Wählerlisten zum preußischen Landtag. Wozu also unter endlosem Streit einen neuen Wahlapparat schaffen in unserem schon an Ueberladung leidenden Wahlsystem? Die an sich normale Uebereinstimmung des Wahlsystems für den Kreis und für die Landesvertretung kann sehr wohl so lange dauern, bis beide durch die Selbstverwaltung zu gemeinsamer Reform und zur Verschmelzung mit den Wahlsystemen des deutschen Bundes gereift sein werden. Da die Vertretung der Städte bereits nach demselben Recht geordnet ist, so ist damit zugleich die nothwendige Gleichheit der Unterlage für die Vertretung von Stadt und Land gegeben. Es ist die allein mögliche, da die heutige Ineinanderschiebung von Grundbesitz, Kapitalbesitz und industriellem Besitz in Stadt und Land einen festen Steuer- oder Rentensatz als Bedingung des Stimmrechts immer willkürlich, und wegen des Wechsels des Steuermaßstabs und der Geldwerthe illusorisch macht. Das preußische System der relativen Steuervertretung hat vor allen anderen bisher gefundenen den Vorzug, daß es der heutigen Gestalt der Gesellschaft in ihrem Umwandelungsproceß entspricht. Für den heutigen Zustand der europäischen Gesellschaft ist ein rationelleres System zur Zeit noch nicht gefunden.

Das Zahlenverhältniß der Kreisvertretung ist mit Rücksicht darauf zu bestimmen, daß das Zusammentreten der Kreisversammlung durch die ansehnlichen Entfernungen ohnehin schwierig, und daß die Verwaltung durch zu große Körper schwerfällig wird. Die Zahl der Vertreter des platten Landes wird danach nicht höher

als auf 24 bis 48 Kreisabgeordnete zu bemessen sein (§ 66 des Gesetzentwurfs).

Da die Städte für die wichtigsten Zweige des Gemeindelebens ihre eigene Steuerlast und Verwaltung behalten, so bedarf es daneben einer besonderen Vertretung der Städte, die für jede Stadt auf mindestens einen Abgeordneten zu bemessen ist; für die größeren Städte nach dem Maßstab der Einwohnerzahl bemessen werden kann. Die Wahl der städtischen Kreisverordneten kann als gemeinsamer Act des Magistrats und der Stadtverordneten vorgenommen werden, entsprechend der geschlossenen wirthschaftlichen Selbstverwaltung der Städte.

Die Ausführung der Kreiswahlen für das platte Land dagegen läßt sich im Anschluß an die Steuerlisten für die Landtagswahlen in mehrfacher Weise denken.

Entweder so, daß die Wahlmänner des platten Landes, wie solche für die Landtagswahlen bezeichnet sind, auch die Kreisabgeordneten wählen.

Oder so, daß nach Maßgabe der Gemeindelisten die Urwähler I., II., und III. Klasse zu directen Wahlen der Kreisabgeordneten zusammentreten.

Oder so, daß die Gesammtmasse der ländlichen Steuerzahler im Kreise in 3 Quoten zerlegt, und die Eintheilung der Wähler nach dieser Gesammtmasse angelegt wird, — eine correctere Weise, welche durch eine blos calculatorische Zusammenstellung zu erreichen ist und welche der wirthschaftlichen Einheit der Kreisverwaltung entspricht.

Um das Zusammengehörige beisammen zu lassen, und das Geschäft zu vereinfachen, läßt sich die Wahl so vornehmen, daß die I. Klasse in einem Wahlact für den ganzen Kreis zusammentritt, die II. Klasse nach Amtsbezirken, die III. Klasse nach Gemeindebezirken wählt, und in Ermangelung einer absoluten Majorität nur eine engere Wahl stattzufinden hat.

Das Resultat in allen Fällen wird die Vertretung der Kreiseingesessenen in Stadt und Land nach ihrer Steuerleistung sein. Freilich wird dabei Niemand die Einseitigkeit eines Wahlsystems verkennen, welches nur die Seite der Steuerleistung zur Geltung bringt. Allein der Vorwurf dieser Einseitigkeit trifft die preußische Gesetzgebung, welche seit einem halben Jahrhundert für die persönliche Selbstverwaltung des platten Landes nichts gethan, sondern sich nur in altständischen Vertretungen versucht hat. Die Seite der persönlichen Selbstthätigkeit kann daher erst jetzt zur Entwickelung

kommen. Allein auch für die persönlichen Pflichten enthält die Steuerabstufung ebenso den relativen Maßstab in sich; denn erfahrungsmäßig können nach dem Durchschnittsmaßstab der directen Steuern die Klassen der Gesellschaft auch die persönliche Thätigkeit der Ehrenämter übernehmen. Aus dieser Uebernahme entsteht alsbald ein politischer Einfluß, dessen Berechtigung unanfechtbar ist. Ein wirklich verwaltetes Ehrenamt bedeutet mehr für die persönliche Geltung der besitzenden Klassen als jede Virilstimme, jede Standschaft, jedes multiplicirte Wahlrecht. Die gewohnheitsmäßige Selbstthätigkeit führt dann in jeder Staatsbildung weiter zu dem höheren Ziel der politischen Gleichheit der Ehrenrechte. Die Einführung der Ehrenämter in jenes System der Steuerrepräsentation muß also folgerichtig zur Beseitigung des Dreiklassensystems als einer Uebergangsbildung führen.

Es bedarf nur eines Entschlusses — und dieser Fortschritt ist sogleich ausführbar, wenn der Zwang zum Geschworenen- und Ehrenamtsdienst auf das System der Einregistrirung gestellt wird. Es treten dann die bisherigen Wähler der I. und II. Klasse insgesammt in die Urlisten der Geschworenen, und dazu die entsprechende Zahl der Wähler III. Klasse, die sich zur Uebernahme des persönlichen Dienstes „bereit und im Stande" erklären, und es verschmelzen damit 150,000 Meistbesteuerte I. Klasse, 450,000 Steuerzahler II. Klasse mit 300,000 einregistrirten Urwählern III. Klasse zu einer durchgreifend gleichen Repräsentation der persönlichen und Steuerleistung, welche in directen Wahlen nach Amtsbezirken die Kreisverordneten wählen kann.

Die Bildung der Stimmrechte innerhalb der englischen Staatsverfassung ist in Gn. Englische Communalverf. II, S. 1316—1329 nachgewiesen. Neuerdings ist auch England zu dem classificirten Stimmrecht (plurality of votes) gelangt, in welchem 1—6, (beziehungsweise für den Grundeigenthümer 2—12) Stimmen nach der Höhe der Communalsteuerzahlung ertheilt werden. Dies classificirte Stimmrecht ist in den Gebieten der Armen-, Gesundheits- und Wegeverwaltung zur Geltung gekommen, in welchen die industrielle Gesellschaft zu einem wirklichen Selbstthun noch nicht zu gelangen wußte. — In den Gebieten des historischen selfgovernment dagegen haben sich überall gleiche Stimmrechte aus der Gewohnheit der persönlichen Selbstthätigkeit gebildet. Für das platte Land war der Census des Geschworenendienstes, für die alten Stadtverfassungen die gewohnheitsmäßige Verwaltung der corporation, die ursprüngliche Grundlage, welche nur durch die Mißbräuche der Incorporationen, und durch die Umwandelung der neuen Gesellschaft in Verwirrung gerathen ist. Eine Vereinigung beider Wahlsysteme ist noch nicht gefunden.

Die französische Weise der Repräsentation ist über den Widerspruch der gesellschaftlichen Interessen niemals hinausgekommen, weil die Verpflichtung zum persönlichen Dienst des Gemeindelebens niemals ernstlich gemeint war.

Da also die persönliche Seite außer Betracht blieb, so kam die Repräsentation niemals über den Widerspruch hinaus: *entweder* ein reines Kopfwahlrecht ohne jede Rücksicht auf Fähigkeit und Leistung zu gewähren, — *oder* durch einen abschneidenden Census die besitzenden Klassen allein zu vertreten, die Mittelstände und arbeitenden Klassen kurzweg für stimmlos zu erklären. Die letzte Weise gelangte auf ein Menschenalter (1815—48) zu einer constitutionellen Verfassung, aber nur durch die *sociale* Uebermacht des Besitzes, welche in einen Klassenkampf verlaufen ist. Die erstere Weise ist zu einem Gleichgewicht der Interessen zurückgekommen, aber nur unter einer dictatorischen Imperatur. Die *persönliche* Seite der öffentlichen Pflichten allein vermag diesen Gegensatz zu überwinden.

Die *deutsche Weise einer Kreisvertretung* wird in diese Einseitigkeit nicht zurückfallen. Sie findet aber ihr Hinderniß in dem *Zwiespalt der Gesellschaft*, in welchem die alten *Standschaften* in ein commensurables Verhältniß zu den heutigen Steuerzahlern niemals zu bringen sind, während doch der große Grundbesitz zur Zeit der erste Factor für unser ländliches Gemeindeleben ist und bleibt. Entscheidende Vorfrage des Census ist diese Stellung allerdings.

Die *politische Bedeutung des Grundbesitzes* für das Gemeindeleben beruht nicht auf einer geheimnißvollen, providentiellen Bestimmung, sondern darauf, daß der Grundbesitz die *dauernde Grundlage* des Nachbarverbands und folgerecht den stetigen Träger aller Selbstthätigkeit im Nachbarverbande darstellt. Alle „historischen" Vorrechte des Grundbesitzes entstanden daraus, daß die Besitzer diesen Beruf nach den Bedürfnissen ihrer Zeit wirklich erfüllt haben. Aus den gewohnheitsmäßigen Lasten sind jene erhöhten Ehrenrechte hervorgegangen, welche nach der stabilen Wirthschaftsordnung des Mittelalters zum großen Theil erblich werden mußten.

Diese mittelalterlichen Leistungen haben aber fast ausnahmslos ihre Bedeutung für den *heutigen* Staat und die *heutige* Gesellschaft verloren. Die heute erforderlichen Leistungen im Nachbarverband können nur in Communalsteuern und Communalämtern bestehen, da für alle heutige Selbstverwaltung die Unterordnung unter die Gesetzgebung und unter das Finanzwesen des Staats maßgebend bleibt. Der Staat kann daher dem Grundbesitz nicht mehr die Virilstimmen, Collectivstimmen und Vorrechte einräumen, welche aus dem Militär-, Gerichts-, Polizei- und Kirchenwesen vergangener Jahrhunderte hervorgegangen sind. Er kann heute (wie im Mittelalter) den Grundbesitz nur dadurch ehren, daß er ihm diejenigen Zumuthungen zum Besten der Ordnung und Wohlfahrt des Nachbarverbandes macht, welche seiner Lage und Bestimmung entsprechen. Aus diesen Leistungen gehen dann mit gleicher Sicherheit die Ehrenrechte hervor, die sich aus gewohnheitsmäßigen Leistungen in jeder Verfassung bilden.

Die preußische Verfassung hat den *ersten* Schritt in dieser Richtung gethan, indem sie den großen *Schichtungen der Steuerzahler* soviel *Stimmrecht* giebt, wie sie Steuern zahlen. Dieser erste Schritt konnte nur ein unvollständiger bleiben, da die Leistungen der besitzenden Klassen ungleichmäßig entwickelt sind. Die persönliche Thätigkeit war zwar vorhanden, insofern der „Bürgerstand" in den Stadtverwaltungen, der „Bauernstand" im Schulzenamt nach Kräften seine Schuldigkeit that. Der große Grundbesitz aber steifte sich noch auf Patrimonialgerichte und Gutspolizei, und blieb deshalb im Rückstande mit seiner staatsgemäßen Selbstthätigkeit. Die Besitzer der Bergwerke, Fabriken, Gewerbsanlagen ꝛc. auf dem platten Lande blieben in der herkömmlichen Landgemeindeverfassung völlig isolirt. Die ständische Gesetzgebung in Preußen seit 1820 versucht diesen Zustand sogar zu

befestigen, während Agrargesetzgebung und Gewerbefreiheit Tag für Tag in entgegengesetzter Richtung fortwirkte.

Dieser Widerspruch und Zwiespalt muß endlich gelöst werden mittels gleichmäßiger Durchführung der persönlichen Pflicht zu den Ehrenämtern. Dieses richtige Ziel wird aber durch die Ertheilung von Virilstimmen am sichersten verfehlt, indem die pflichtenlose Ertheilung der persönlichen Ehrenrechte grade die Gleichgültigkeit gegen das herbeiführt, wodurch solche Rechte erworben werden sollen. Die Entwickelung der neueren Erwerbsgesellschaft ist inzwischen auch so weit vorgeschritten, daß die Virilstimmen an dem vereinigten Widerspruch aller übrigen Klassen scheitern. Das Bewußtsein dieses endlichen Ausganges führt zu den widerspruchsvollen Mittelversuchen, namentlich

1. zu dem System von Collectivstimmen für den Groß-Grundbesitz von 6000 Thalern Grundsteuerwerth. Allein wenn die Virilstimmen einmal aufgegeben sind, so beruhen alle Collectivstimmen nur auf einer Summe von Steuerleistungen, und es bleibt den übrigen Steuerzahlern unverständlich, aus welchem Grunde ein bestimmter Betr..g der Grundsteuer nicht zu seiner einfachen, sondern zu einer künstlich erhöhten Geltung kommen soll. Die historische Klasse der Rittergutsbesitzer selbst wird mit solcher Neuerung, durch welche aus ihrer eigenen Mitte eine Zahl von Ober-Gutsbesitzern herausgehoben wird, niemals aufrichtig zu befreunden sein.

2. Man versucht, eine Grenzlinie zwischen dem großen Grundbesitz nach dem Maßstab von 1000 Thlr. Grundsteuerwerth zu ziehen. Das „historische" Recht kommt aber auch dabei nicht zur Geltung, vielmehr werden mehre Tausend Rittergüter aus der bevorrechteten Klasse ausgeschieden, eine andere Masse zu einem neuen Vorrecht erhoben. Ein entscheidender Grund dafür ist weder in dem Grundsatz der Steuern, noch in dem Grundsatz der Ehrenämter zu finden. Die Gesammtheit unserer beinahe 400,000 „gespannhaltenden" Wirthschaften wird von einem solchen Durchschnitt so wenig zu überzeugen sein, wie alle übrigen Steuerzahler. Der berechtigte Einfluß des großen Grundbesitzes wird aber gerade dadurch beschädigt, daß man in willkürlichem Durchschnitt ihn in zwei Klassen scheidet.

3. Die Repräsentation der Kreise in 4 Schichten oder Wahlverbänden mit limitirten Stimmzahlen will weder zu den Besitz- noch zu den Steuerverhältnissen passen. Wir haben Kreise mit mehr als 200 Rittergütern, Kreise mit 5 und weniger; — Kreise mit Tausenden von wohlhabenden Bauern, Kreise mit einem unbedeutenden Bauerthum und sehr bedeutenden Gewerbs-, Fabrik- und Bergwerksanlagen auf dem platten Lande; — Kreise mit einer großen und wohlhabenden Stadtbevölkerung, Kreise mit kleinen, ärmlichen, unbedeutenden Städten. Jede vorher bemessene Abzählung der Stimmen wird zuletzt in keinem einzigen Kreis den Besitz- und Steuer-Verhältnissen entsprechen. Muß einmal das Stimmrecht mit Rücksicht auf Steuermasse geregelt werden, so kommt man unabänderlich darauf zurück, die Steuerleistung als allein maßgebend zu behandeln.

4. Um die bloße Abstimmung nach Köpfen zu beseitigen, will man nur den großen Grundbesitz unmittelbar an den Kreiswahlen betheiligen. Im Namen der Dorfgemeinden sollen nur Schulzen, Schöppen und Großbesitzer zu einem Wahlkörper zusammentreten. Allein das Ehrenamt des Schulzen giebt wohl einen berechtigten Einfluß und einen Titel zum Vertrauen der Wähler, begründet aber nicht eo ipso eine Vertretung der „Steuerinteressen." Die ständische Auffassung verwechselt hier anscheinend noch einmal Amt und Repräsentation. Eben deshalb werden die Millionen ländlicher Steuerzahler diese Art der Vertretung nicht als

genügend anerkennen, welche auch der in der Staatsverfassung anerkannten Repräsentation der Steuerzahler widerspricht.

5. Man hat endlich anderer Orten vorgeschlagen, die Vertretung durch sogenannte Kreisstatuten bestimmen zu lassen, so daß jeder Kreis sich seine besondere Weise der Vertretung autonomisch unter Bestätigung der Staatsbehörden bestimmen soll. Dies letzte refugium ständischer Vertretung dreht sich aber in einem vitiösen Zirkel. Sollen die bisherigen Kreisstände darüber abstimmen: so werden sie bis zur Grenze des Möglichen die alte Dreiständevertretung beschließen. Sollen neuberufene Wahlversammlungen über das Statut beschließen: so werden Wahlversammlungen aus allgemeinem Stimmrecht das allgemeine Stimmrecht, Wahlversammlungen nach dem Dreiklassensystem das Dreiklassensystem annehmen u. s. f. Die Normirung durch Statut läuft darauf hinaus, die Grundsätze, welche der Gesetzgeber selbst nicht zu finden weiß, den einzelen Interessengruppen zu bunter Gestaltung zu überlassen, und nach der Majorität der Interessen des Augenblicks die Verhältnisse auf Menschenalter hinaus ordnen zu wollen. Es ist das eben die Weise, in welcher die Verwirrung des zerfallenden Feudalstaates entstanden ist — Unterschiebung der Autonomie an Stelle der Selbstverwaltung, welche gerade auf der Ueberwindung der particulären Autonomie der Interessen durch die gesetzliche Regel beruht.

Alle Widersprüche finden ihre Lösung nur in einer Vertretung nach dem Maß der Leistungen, d. h. unter den „gegebenen Verhältnissen" in einer Vertretung nach den relativen Steuermassen. Allerdings wird dies Dreiklassensystem von allen Seiten nur als ein Uebergang angesehen; allein ebendeshalb entspricht es den vorgefundenen, halbentwickelten Zuständen einer zwiespältigen Gesellschaft, welche nicht ein vollendetes, allen widersprechenden Anforderungen genügendes Vertretungssystem ergeben können. Am wenigsten sind jene Mängel aber zu überwinden durch eine Vermischung mit dem altständischen Grundsatz der Besitzscheidung.

Der anerkannte Hauptmangel des Dreiklassensystems liegt jedenfalls in der äußerlichen Trennung der Wahlberechtigten, sofern in jedem Gemeindeverband die nächst zusammengehörenden Elemente getrennt und mit fernerstehenden zusammengefügt werden. Die Beseitigung dieses Mißstandes ist in zwei Weisen möglich, je nachdem man von socialen oder von politischen Gesichtspunkten ausgeht.

Die eine Weise der Lösung würde sich ergeben, wenn man statt des Divisionssystems das neuenglische Multiplicationssystem der plurality of votes annimmt. Sind also zur Zeit in den 8 älteren Provinzen 150,000 Urwähler I. Klasse, 450,000 Urwähler II. Klasse, 3,000,000 Urwähler III. Klasse vorhanden, so kommt arithmetisch ein gleichartiges Resultat zum Vorschein, wenn den Urwählern der III. Klasse je 1 Stimme, den Urwählern der II. Klasse je 3 Stimmen, den Urwählern der I. Klasse je 20 Stimmen ertheilt werden. Die Steuerleistung ließe sich sogar noch congruenter darstellen, wenn man noch mehre Abstufungen nach den Steuersätzen, — etwa so wie im neuenglischen System 1 bis 12 Stimmen bildete. — Allein die Einseitigkeit einer bloßen Repräsentation der Steuerleistung tritt dann nur noch sichtbarer hervor, und der unüberwindliche Zug zur Gleichheit des Stimmrechts würde um so mehr gegen die durch Multiplication Bevorzugten reagiren.

Die zweite Weise der Lösung ergiebt sich, wenn man das Wahlrecht an die Geschworenenlisten, als Matrikel der Verpflichtung zu allen Gemeindeämtern knüpft. Es ist dies das originäre Wahlsystem der englischen Parlamentsverfassung, welches Jahrhunderte hindurch vorgehalten hat bis zu der in der

zwiespältigen Gesellschaft eingetretenen Verwirrung. Der Steuercensus kann nicht die erschöpfende Grundlage des Wahlrechts bleiben: wohl aber ist die directe Steuer der immer gleiche, allein erkennbare Maßstab für alle persönliche Leistungsfähigkeit, welche das entscheidende Moment der Repräsentation in Staat und Gemeinde bildet. Das preußische Wahlsystem hat zum ersten Mal die Relativität dieses Maßstabes zur Geltung gebracht, welche der Beweglichkeit der heutigen Gesellschaft, der Ungleichheit des Wohlstandes in den verschiedenen Landestheilen, der Relativität und der sinkenden Tendenz der Geldwerthe entspricht. Dieser bedeutungsvolle Fortschritt kann nicht wieder verloren gehen. Er muß vielmehr erhalten und mit dem unabänderlichen Grundsatz der Staatsordnung verbunden werden, nach welchem alle Ehrenrechte auf der Pflicht und Gewohnheit persönlicher Selbstthätigkeit beruhen.

Die Verbindung der beiden Grundsätze erfolgt durch das obige Einregistrirungssystem, welches den Höchst- und Mittelbesteuerten den Zwang unbedingt auferlegt, der III. Klasse dagegen die Gestellung einer entsprechenden Zahl von Verpflichteten zumuthet. Bei der jährlich wiederkehrenden Einregistrirung sind die Betheiligten zunächst selbst zu befragen, ob sie zur Uebernahme des persönlichen Dienstes „bereit und im Stande" sind, event. entscheidet eine engere Auswahl der Betheiligten selbst, in den Fällen, in welchen die Zahl der Anmeldungen das Maß der Steuerleistung überschreitet. Die jährlich wiederkehrende Feststellung der Geschworenenlisten enthält eine jährliche Revision und Richtigstellung der Wahllisten. Sie ersetzt in angemessener Weise das Erforderniß eines einjährigen Wohnsitzes für die Wahlberechtigung. Sie constatirt das Erforderniß des Besitzes der Ehrenrechte. Sie wiederholt von Jahr zu Jahr die Aufforderung an die Wähler der dritten Klasse, ihr Contingent in den Listen vollzählig zu halten. Sie führt dem Erfolge nach jeden, auch den kleinsten Steuerzahler zum vollen Stimmrecht, wenn er zu einer persönlichen Mitthätigkeit im Gemeindeleben bereit ist. Diese Zumuthung ist aber eben die für die Bildung einer gesetzgebenden Versammlung nothwendige; denn Niemand soll den Anspruch erheben, seinen Mitbürgern Gesetze zu geben, ohne zu einem Mitthun in Ausführung der Gesetze bereit und im Stande zu sein. Der lebhafteste Eifer für eine politische Wahlberechtigung macht freilich erfahrungsmäßig einer zweifelnden Erwägung Platz, wenn die ernste Frage nach Uebernahme einer persönlichen Verpflichtung gestellt wird. Allein dies ist eben das der Natur des Ehrenrechts und der Wahl einer gesetzgebenden und gesetzausführenden Versammlung entsprechende Verhältniß. In den seltenen Fällen, in welchen eine größere Zahl die Eintragung in die Listen verlangt, genügt eine Abstimmung nach relativer Mehrheit, wobei es in der Regel nur einer Stimme außer der des Betheiligten selbst bedürfen wird, um die Aufnahme in die Liste zu erlangen. — Der entsprechende Bezirk des Einregistrirungssystems ist der organisirte Communalverband, also für die städtischen Wahlen der einzele Stadtverband, für die ländlichen nicht die kleine Dorfgemeinde oder der Gutsbezirk, sondern der Kreisverband als Ganzes, womit auch die Incongruenzen des Dreiklassensystems in den fragmentarisch zerstückelten Landgemeinden gehoben werden.

Ausführbar ist das Einregistrirungssystem schon mit der bisherigen Zugrundlegung der directen Staatssteuern. Ist die persönliche Theilnahme am Staat aber überhaupt auf die Selbstthätigkeit im Nachbarverband zu bauen, so muß auch die Heranziehung dazu auf das Communalsteuersystem basirt werden. Mit Durchführung der realen Hausstandssteuer entsteht der noch angemessenere und festere Maßstab für die Geschworenenlisten, welcher die noch übrig bleibenden Incongruenzen beseitigt.

VIII.

Die Formation der Kreisverwaltungsbehörde. Der Kreisausschuß.

Die Kreisvertretung enthält die gewählten Elemente, die Amtshauptmannschaft die obrigkeitlichen Elemente, aus deren Verbindung sich die ständige Centralverwaltung des Kreises, der Kreisausschuß, Kreisrath, zu bilden hat.

In den preußischen Städteordnungen entsteht diese Verbindung dadurch, daß die verwaltenden Magistratsmitglieder als Collegium der Stadtverordnetenversammlung gegenüber treten, und durch übereinstimmende „Communalbeschlüsse" die wichtigeren Grundsätze der wirthschaftlichen Verwaltung feststellen. Diese wirthschaftliche Seite bildet in den Städten bei Weitem die überwiegende, neben welcher das obrigkeitliche Amt zurücktritt und in der Hauptsache sich auf eine Person, den polizeiverwaltenden Bürgermeister, concentrirt. Jene Verbindung beruht ferner auf der territorialen Geschlossenheit der Stadt, welche ein häufiges Zusammentreten der Stadtverordneten unter sich und ihre fortlaufende Communication mit dem Magistrat ermöglicht. Wesentlich anders liegen dieselben Verhältnisse im Kreisverband, wie schon oben (Abschn. III) hervorgehoben ist.

Zunächst bildet die Natur der Kreisgeschäfte wesentliche Unterschiede. So schwach bis jetzt die wirthschaftlichen Geschäfte einer Kreisverwaltung, so umfangreich erscheint hier das obrigkeitliche Amt. Im Kreise liegt die Hauptstelle, von welcher aus die gesetzliche Sicherheits-, Gewerbe- und Arbeitspolizei, Sitten- und Wirthschaftspolizei, Armen- und Wegepolizei, Militäraushebung, Einquartirung, Steuereinschätzung ꝛc., als Polizeidecernat und in analogen Formen gehandhabt wird. Die Normativbedingungen dieser Verwaltung liegen nicht in den Beschlüssen der Kreisversammlung, sondern in der ganzen Polizeigesetzgebung, der Gewerbeordnung, den Armengesetzen, den Militär- und Finanzgesetzen, —

kurz in der ganzen Reihe von Gesetzen und Verordnungen, welche unser inneres Verwaltungsrecht bilden. Es sind dies unabänderlich gegebene Verhältnisse; denn die wirthschaftliche Verwaltung liegt einmal zu $^9/_{10}$ in den Ortsgemeinden, während die Polizeiverwaltung mit Zubehör sich unter jene kleinen Körper nicht vertheilen läßt, sondern in wirksamer Weise zusammengefaßt bleiben muß. Es läßt sich schon deshalb keine stehende Kreisbehörde bilden ohne eine starke Betheiligung des Personals, welches diese Hauptgeschäfte in den einzelen Theilen des Kreises führt.

Ein zweiter Unterschied liegt in der Gebietsverschiedenheit. In Gebieten von 5 bis 45 Quadratmeilen läßt sich eine zahlreiche Versammlung nicht allwöchentlich oder allmonatlich berufen, sondern jährlich nur zweimal, und etwa außerdem zu einer außerordentlichen Sitzung. Eine gleichmäßige Betheiligung der gewählten Kreisverordneten an den Verwaltungsdeputationen (wie in den Städten) ist demgemäß unausführbar. Der weitschichtige Verband des Kreises macht es nur möglich, eine kleine Auswahl an dem ständigen Verwaltungsausschuß zu betheiligen.

Ein dritter Unterschied liegt in dem Verhältniß der Bezirksverwaltung zu der Centralverwaltung. Während in den Städten die territoriale Geschlossenheit den Schwerpunkt in den Magistrat legt, und die Bezirksvorsteher zu untergeordneten Beamten macht, liegt auf dem platten Lande der Schwerpunkt der obrigkeitlichen Verwaltung künftig in den Amtsbezirken, in welchen der Amtshauptmann die umfassenden Geschäfte der obrigkeitlichen Verwaltung führt. Eine Steuerverwaltung für den Amtsbezirk ist vorläufig noch gar nicht vorhanden, und kann erst allmählich entstehen, wenn die Einzelgemeinden ihren Haushalt zu vereinigen beginnen. Der Amtshauptmann bildet also vorläufig das einzige communale Organ des Amtsbezirks, da man ihm keine wirthschaftliche Verwaltung auf Kosten der Einzelgemeinden zu geben vermag.

Diese Verhältnisse könnten zu der naheliegenden Idee führen, die sämmtlichen Amtshauptleute zu einem verwaltenden Collegium zu vereinigen, gleich dem Magistrat in unseren Städten, und beispielweise auch in der Verfassung der City von London, in welcher die lebenslänglichen Bezirksvorsteher (aldermen) in der Stellung der Friedensrichter das verwaltende Magistratscollegium bilden.

In unserer Kreisverwaltung unterliegt jene Einrichtung aber den erheblichsten Bedenken. In den meisten Kreisen würde ein solches Collegium zu groß und schwerfällig werden. Die Mehrzahl der Amtshauptleute würde nicht im Stande sein, neben der be-

schwerlichen Localverwaltung noch den monatlichen Sitzungen des Kreisausschusses beizuwohnen, und aus ihrer unregelmäßigen, gelegentlichen Betheiligung könnte nur ein zerrissenes und unstetiges Verwaltungssystem entstehen. Es kann schon aus diesem Grunde nur eine enge Auswahl von Amtshauptleuten den ständigen Ausschuß bilden, und zwar nur von solchen, welche an den häufigen Sitzungen des Verwaltungskörpers theilzunehmen bereit und im Stande sind. Die gewählten Kreisvertreter würden stets mit lebhafter Eifersucht auf einen Verwaltungsausschuß blicken, der (wie in England) nur aus dem polizeilichen Verwaltungselement gebildet werden sollte. Es bedarf auch aus sachlichen Gründen für den ständigen Kreisausschuß einer Betheiligung des Elements der wirthschaftlichen Selbstverwaltung, also einer Repräsentation der Steuerzahler.

Diese Gesichtspunkte führen darauf, den ständigen Verwaltungskörper aus den beiden Elementen — den Amtshauptleuten und Magistratspersonen einerseits, — den gewählten Kreisverordneten andererseits — und zwar zu gleichen Theilen zu bilden. Obwohl das obrigkeitliche Amt im Kreise stark überwiegt, so wird doch eine gleiche Zahl die sich gegenüberstehenden Meinungen am besten vereinigen, zumal auch der Kreislandrath das Gewicht seiner Stellung auf die Seite des obrigkeitlichen Amtes legt.

Diesen Rücksichten entsprechend bildet der Gesetzentwurf den Kreisausschuß (§ 107—120) aus dem Landrath, 3 Amtshauptleuten und 3 gewählten Mitgliedern, um eine einheitliche Verwaltung und eine gegenseitige Controlle gesetzmäßiger und wirthschaftlicher Verwaltung zu gewinnen. Der Mangel dieser gegenseitigen Controlle hat bisher das ungemessene Recht der Oberaufsicht und des Eingreifens der Staatsbehörden in die Communalbeschlüsse nothwendig gemacht, welches in Wegfall kommt, sobald die Selbstverwaltung die Controlle der Gesetzmäßigkeit in die Localverwaltung selbst legt, anstatt sie von außen her heranzubringen. Die erstrebte Selbständigkeit gewinnt durch diese Formation ihren Boden, welcher sich tragfähig für wichtige Geschäfte der bisherigen Regierungscollegien und für den weiteren Aufbau der Provinzialverwaltung erweisen wird.

Ein zur Vergleichung geeignetes Muster solcher Bildung ergeben die „gemischten Verwaltungsdeputationen" unserer Städteordnungen, die sich in dem Zusammenwirken von Magistratspersonen und Stadtverordneten, von technisch gebildeten Verwaltungsbeamten und einfachen Bürgern als durchaus lebensfähig bewährt haben. Ein Unterschied liegt freilich darin, daß in den Stadtverfassungen diese

Formation sich für die einzelen Verwaltungszweige eignet, im Kreise dagegen für die Centralverwaltung, weil die territoriale Verschiedenheit das Verhältniß der Bezirke zu dem Gesammtkörper anders gestaltet. — Die Analogie der gemischten Verwaltungsdeputation ergiebt aber, daß das Haupt der Gesammtverwaltung, also im Kreise der Landrath, zu dieser Formation wesentlich ist. Sie ergiebt ferner, daß es nothwendig ist, eine gesetzliche Normal-Zahl der Mitglieder zu bestimmen, da alle Communalverwaltungen die Tendenz haben, die Verwaltungskörper zu groß und zu schwerfällig zu formiren. — Die Analogie der Stadtverwaltung ergiebt endlich auch, daß es angemessen ist, dem ständigen Verwaltungskörper für einzele Geschäftszweige, wie die Schul-, Armen-, Wege-, Bau-, Gesundheitsverwaltung, Special-Mitglieder hinzuzufügen, namentlich auch dem Verwaltungskörper selbst die Cooptation besonders geeigneter Personen (Bürgerdeputirten) zu gestatten.

Nach etwas erweiterten Gesichtspunkten wird sich also der Kreisausschuß aus folgenden 5 Elementen zusammensetzen.

1. An der Spitze aller Kreisverwaltung der Kreislandrath, dessen Beibehaltung als Staatsorgan für die wichtigsten Geschäfte unentbehrlich bleibt. Alle Verwaltungsreformen müssen sich dem gewohnten Geschäftsgang anschließen, wie auch im englischen selfgovernment jederzeit geschehen ist. Es bedarf eines solchen Staatsorgans zur allgemeinen Controlle der Gesetzmäßigkeit und gleichmäßiger Ausführung der allgemeinen Regulative, zur Erhaltung der Einheit in dem Gesammtsystem der Verwaltung. Wenn man das dem Staat Nothwendige nicht an dieser Stelle schafft, so muß es von außen her durch ein stetiges Eingreifen der Oberbehörde herangebracht werden. — Dies Element des berufsmäßigen Beamtenthums soll aber nicht wie in den französischen Municipalverwaltungen isolirt bleiben, vielmehr sein Gegengewicht in geschäftskundigen, mitverwaltenden, gleichgestellten Ehrenämtern erhalten: —

2. Drei Amtshauptleute resp. Magistratsmitglieder, als Mitglieder des ständigen Kreisausschusses, bilden dies collegialische Element der Selbstverwaltung in coordinirter Stellung und Amtsthätigkeit neben dem Landrath. Den Gesammtverhältnissen entsprechend werden in der Regel wohl 2 Amtshauptleute und 1 Magistratsmitglied (am zweckmäßigsten der Bürgermeister der Kreisstadt) diese Stelle einnehmen. Eines dieser 3 Mitglieder wird sich vorzugsweise zur Stellvertretung des Landraths eignen.

3. Drei Mitglieder der gewählten Kreisversammlung, als Repräsentanten der wirthschaftlichen Selbstverwaltung,

als Controlle der Steuerverwendung, und als Vertreter der Mitverwaltungsthätigkeit der Kreisverordneten.

4. Einer Mitwirkung besonderer Fachvertreter bedarf es für einzele Zweige der Kreisverwaltung: eines Steuerbeamten als Staatscommissar für die Steuerreclamationen; militärischer Mitglieder für das Aushebungsgeschäft; eines Geistlichen und eines Schulmannes für die Kreisschulverwaltung; einer Justizperson für die Geschworenenlisten. Die Nothwendigkeit dieser „technischen" Mitglieder wird sich aus den einzelen Verwaltungszweigen ergeben. Auf das Amt eines Syndicus wird bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit und Strafverfolgung zurückzukommen sein.

5. Nach Analogie der städtischen Bürgerdeputirten wird dem ständigen Kreisausschuß auch die Cooptation noch eines Mitgliedes zu besonderen Geschäftskreisen zu gestatten sein. Nach den Erfahrungen unserer Stadtverwaltung wird dadurch oft eine Specialcapacität, nicht selten die Seele der ganzen Verwaltung gewonnen.

In kleineren Kreisen wird dieser ständige Kreisausschuß von 7 oder 8 Mitgliedern für alle Geschäfte genügen. In größeren Kreisen wird sich die Formation besonderer Abtheilungen und Verwaltungscommissionen für einzele Hauptzweige mit theilweise verschiedener Besetzung nach dem praktischen Bedürfniß ergeben.

Die Kreisverwaltungsbehörde und ihre Abtheilungen dürfen im Allgemeinen nicht allzu klein formirt werden, schon wegen der unvermeidlichen Abwesenheit einzeler Mitglieder. Andererseits ist wieder eine knappe Bemessung der Zahl nothwendig, weil alle Communalverwaltungen dahin neigen, ihre Verwaltungskörper so zahlreich und schwerfällig zu gestalten, daß in der übergroßen Zahl das Gefühl der persönlichen Verantwortung aufhört.

Den Vorsitz im Kreisausschuß führt der Landrath (Gesetzentw. §. 116). Neben ihm als dem ersten Vorsitzenden der Kreisverwaltung und Kreisversammlung empfiehlt es sich jedoch einen zweiten Vorsitzenden (Kreishauptmann) aus der Reihe der Amtshauptleute resp. Bürgermeister durch Wahl der Kreisversammlung hervorgehen zu lassen, welcher vorzugsweise Vertrauensmann der Kreisvertretung, in Fällen der Verhinderung Stellvertreter des Kreislandraths, in gewissen Functionen mit diesem gemeinschaftlich thätig sein kann. Die Wahl eines Vorsitzenden gilt so sehr als ein Ehrenrecht deutscher Versammlungen, daß sich die Kreisversammlung dasselbe schwerlich versagen wird. Die Stellung als stellvertretender Landrath wird aber, weit entfernt die

Einheit der Verwaltung zu stören, vielmehr gerade eine engere Verbindung der verwaltenden und der repräsentativen Elemente, der obrigkeitlichen und der wirthschaftlichen Verwaltung herbeiführen.

Die schwierigste Frage wird auch hier die Wahl oder Ernennung der Mitglieder sein. Nach einer in den Stadtverwaltungen bewährten Praxis bildet man die Verwaltungs-Commissionen in der Art, daß der Vorstand der Kreisversammlung, d. h. hier den versammelten Amtshauptleuten, Magistratualen und Kreisverordneten, die Mitglieder vorschlägt, und die Versammlung die Vorschläge bestätigt, zuweilen auch amendirt. Bei den ersten Versuchen solcher Formationen herrscht allerdings die Meinung, als ob es sich um politische Wahlen handle. Sobald dagegen die Selbstverwaltung in Gang gebracht ist, erkennt man bald, daß für den Geschäftskreis der laufenden Verwaltung vorzugsweise die persönliche Tüchtigkeit und die Neigung berücksichtigt werden muß, daß bei der Auswahl der Personen Stadt und Land, die verschiedenen Theile des Gebiets, die verschiedenen Zweige der Geschäftsführung in einer Weise berücksichtigt werden müssen, die durch bloße Majoritätswahlen nicht zur Geltung kommen kann. Vielmehr ist es die verantwortliche Spitze der Verwaltung, von der aus diese Bedürfnisse sich übersehen lassen, und welche das unmittelbarste Interesse hat, den rechten Mann für die Stelle zu finden. Allerdings bildet in der Kreisverwaltung ein unmittelbarer Staatsbeamter (der Landrath) diese Spitze der Verwaltung. Allein da nach obigem Vorschlag der gewählte Stellvertreter (Kreishauptmann) vorzugsweise der Vertrauensmann der Gesammtheit sein wird, so hebt sich jener Uebelstand, wenn die Vorschläge zur Bildung des Kreisausschusses von beiden ausgehen. Es entspricht der zusammengesetzten Natur der obrigkeitlichen und der wirthschaftlichen Selbstverwaltung des Kreises gerade bei der ersten Formation wohl am meisten, dem vom Staat ernannten Kreislandrath und dem von der Kreisversammlung gewählten Amtshauptmann das einstimmige Vorschlagsrecht, der Kreisversammlung das Zustimmungsrecht zu der Bildung der ständigen Verwaltungsbehörde zu geben.

Die Functionen der so formirten ständigen Kreisverwaltung werden diejenige obrigkeitliche und wirthschaftliche Administration umfassen, welche überhaupt collegialisch behandelt werden kann, namentlich:

Diejenigen Geschäfte der Polizei-, Steuer-, Militär-, Armen-, Schul- und Wegeverwaltung, die sich zu einer collegialischen Decretur in erster Instanz eignen..

Die Aufstellung der Jahresetats für die einzelen Zweige der Verwaltung.

Die Bestätigung der Schulzen, die Anstellung, Entlassung und das Ordnungsstrafrecht über die Mehrzahl der besoldeten Beamten.

Die Inspection über die Verwaltung der Bezirkscuratorien und der einzelen Landgemeinden.

Die Entscheidung streitiger Fragen des Verwaltungsrechts, für welche mit gewissen Maßgaben der Besetzung (s. unten X^k) die collegialische Kreisbehörde an die Stelle des Landraths und zum Theil auch der Regierungen tritt. Welche contentiösen Geschäfte unter diesen Gesichtspunkt eines „Verwaltungsgerichtshofes" fallen, kann sich erst nach einer Erwägung der einzelen Zweige der Kreisverwaltung bestimmen.

Der Umfang und die Natur dieser Geschäfte ergiebt aber nochmals, daß eine jährlich zweimal zusammentretende Kreisversammlung solche nicht versehen, und daß ein blos gewählter Ausschuß die Garantien der Gesetzmäßigkeit und Stetigkeit nicht darbieten kann. Die französischen Communalbildungen beweisen seit 3 Menschenaltern, daß die blos gewählten Verwaltungsausschüsse keiner Entwickelung fähig sind. Der englische Sprachgebrauch bezeichnet die Mehrzahl jener Collegialgeschäfte mit Recht als eine „jurisdiction." Sie sind dem Grundcharakter nach in der That entweder streitige oder contestirbare Entscheidungen nach Maßgabe des gesetzlichen Verwaltungsrechts und der Verwaltungsregulative. Wo man blos gewählte Ausschüsse bildet, fallen diese Geschäfte immer wieder in den Verwaltungskreis der Staatsbeamten (Präfecten und Unterpräfecten) zurück, wie dies auch die neuenglischen boards ausnahmslos bestätigen.

Mit der Wichtigkeit und der Verantwortlichkeit der Geschäfte entwickelt sich der Berufseifer und die Pflichttreue in solchen Körperschaften, sobald sie collegialisch mit einander zu arbeiten beginnen. Es kann als nationaler Charakter aller deutschen Localverwaltung gelten, daß sich mit dem Auftrag verantwortlicher Berufspflichten auch der Eifer und das Interesse daran findet. Um dies Resultat zu erreichen, ist es aber nothwendig, einen Schritt über unser Kleingemeindethum hinaus zu gehen, und aus dem ganzen Kreisverbande den Verwaltungskörper zu bilden, für welchen in den getrennten Gliedern (Kleinstädten, Dorfgemeinden, Gutsbezirken) die willigen, intelligenten und angesehenen Elemente nur sporadisch vorhanden sind. Die umfangreichen Befugnisse solcher

Verwaltung, die vielseitige Kenntniß ihrer Einzelheiten, das Recht der Verfügung über die Anstellungen und über die Geldmittel, vor Allem die Gewöhnung an eine collegialische Geschäftsführung erzeugt das Interesse, das Gefühl der Selbständigkeit und mit der Gewohnheit auch die zur Verwaltung nöthige Geschäftstüchtigkeit.

Das historische selfgovernment in England bildet die collegialische Kreisverwaltung, d. h. die „Quartalsitzungen" und „Specialsitzungen" der Grafschaft, grundsätzlich nur durch ein Zusammentreten der ernannten Friedensbeamten, welche auch die für ihre Verwaltung nothwendigen Steuern selbständig ausschreiben, verwalten und verwenden. Es erklärt sich dies daraus, daß das historische selfgovernment seinen Schwerpunkt in Jurisdiction und Polizeiverwaltung hat. Erst seit 1859 wurden Versuche gemacht, gewählte Kreisversammlungen, „financial boards" für die wirthschaftliche Verwaltung neben den Friedensrichtern zu bilden. Diese Anträge sind bis jetzt zurückgewiesen.

Dagegen hat die englische Neubildung gewählter boards sich der Gebiete der Armen-, Gesundheits- und Baupolizei bemächtigt. Der Charakter dieser Neubildung erscheint in folgenden Momenten:

Die gewählten, wechselnden Verwaltungsräthe können nicht Organe der Gesetzanwendung sein, also keine Art der jurisdiction üben.

Allgemein zeigt sich in den blos gewählten Verwaltungsräthen weder die Neigung, noch die Geschäftskenntniß, noch das Pflichtbewußtsein, noch die Selbständigkeit des selfgovernment.

Die Wahlen kommen durch das eingeführte System der Wahlzettel in die Hände von Cliquen, unter habitueller Theilnahmlosigkeit der Gemeindeglieder, welche nur von Zeit zu Zeit durch den Steuerdruck aus ihrer Indolenz zur Agitation, aus der Agitation zur Indolenz zurückkehren.

Die wirklichen Geschäfte werden besorgt von einem dirigirenden Secretär, von Buchhaltern, Unterstützungsbeamten und anderen besoldeten Functionären unter stetiger Leitung von Staatsinspectoren.

Am übelsten sind die neuen Einrichtungen gerathen in den großstädtischen Verhältnissen der Metropolis, wo die Gesundheits- und Baupolizei auf das allgemeine gleiche Wahlrecht basirt ist, als ein monströser Apparat für die Anstellung einer Anzahl von Beamten und für die Aufbringung der Steuermassen, welche aus dem zwei- und dreimal übereinander geschichteten allgemeinen Stimmrecht verschwenderisch hervorgehen. Die praktische Wirksamkeit besteht in einer Alles an sich reißenden büreaukratischen Centralisation unter wachsender Theilnahmlosigkeit der Wählermassen, an denen sich von einem Einfluß der Intelligenz und von der Erweckung des fehlenden Bürgersinnes keine Spur bemerken läßt.

Soweit das Communalwesen in bloß gewählten boards besteht, erscheint es durchgängig büreaukratisirt und entartet (Gn. V. Justiz S. 433—496); doch beschränkt sich diese Neubildung auf ein gesetzlich bemessenes Gebiet, in welchem der wirthschaftliche Charakter der vorherrschende ist.

Nur in der Wegeverwaltung hat man die neugebildeten boards mit dem obrigkeitlichen selfgovernment der Friedensrichter in eine organische Verbindung gebracht, und dadurch die Selbständigkeit der Communalverwaltung bisher erhalten (S. 465—472).

In Frankreich hat man an dieser Stelle von Anfang an nur gewählte Provinzial-, Kreis- und Gemeinderäthe gewollt, — eine Repräsentation, welche nur

Beschlüsse fassen und durch ihre Bediensteten ausführen lassen will. Es ergiebt sich aber alsbald, daß der Unterpräfect (Landrath) kein bloßer Ausführungsbeamter der Beschlüsse der Kreisversammlung sein kann, daß er vielmehr in erster Stelle ausführendes Organ der Landesgesetze und der Staatsverwaltung bleibt. Alle wichtigen Functionen concentriren sich daher alsbald in den Unterpräfecten und Präfecten des Staats, und das vermeintliche Kreisparlament wird zu einer decorativen Umgebung der Büreaukratie, für welche man bis heute nach ernstlichen Berufsgeschäften vergeblich sucht. Der Typus des administrirenden Einzelbeamten, umgeben von dem communalen conseil, kehrt überall wieder, wo gleichartige Vorstellungen zur Geltung kommen.

In Deutschland spiegelt sich in den Vorstellungen vom Kreisausschuß wiederum der zwiespältige Grundcharakter der Gesellschaft.

Die altständische Gesellschaft wollte an Stelle eines Kreisverwaltungskörpers nur „Kreisstände," d. h. ein beschließendes board von Rittergutsbesitzern, ergänzt durch einige Bürgermeister und Kreisschulzen, für deren laufende Verwaltung sich aber im heutigen Staat kein anderer Gegenstand finden ließ, als für die französischen conseils d' arrondissement. Sie „begleiten" eben nur die Verwaltung des Landraths.

In den Ankämpfen dagegen beschränkten sich die Forderungen der neugestalteten Erwerbsgesellschaft auf eine andere Zusammensetzung des board, als eines Verwaltungsraths der Steuerzahler, ohne an den eigentlichen Gegenstand des selfgovernment, die staatlichen Functionen, zu denken.

Schließlich war auch das berufsmäßige Beamtenthum damit einverstanden, das Verwaltungsdecernat ausschließlich in der Hand zu behalten, und durch die Kreisstände fortwährend „begleiten" zu lassen.

Der Entwurf der Kreisordnung enthält den ersten Versuch einer organischen Verbindung der Kreisvertretung mit dem obrigkeitlichen Amt zu einer Kreisverwaltungsbehörde, welche für die höheren Functionen der Selbstverwaltung bestimmt sind.

Unter dem Namen des Kreisausschusses und der Kreiscommissionen sind diese Formationen in den §§ 107—120 behandelt. Der Regierungsentwurf bildet den Kreisausschuß zur Hälfte aus Amtshauptleuten und Magistratspersonen, zur andern Hälfte aus Kreiseinsassen, mit dem Landrath an der Spitze. Die dem Kreisausschuß zugedachten Geschäfte (§§ 111. 112.) sind die wirklichen Geschäfte collegialischer Selbstverwaltung und von ansehnlicher Bedeutung.

Die Mitglieder des Kreisausschusses sollen analog den unbesoldeten Stadträthen auf 6 Jahre gewählt werden. Der schwierige Punkt ihrer Auswahl wird aber in einer Weise geordnet, welche nur einem wirthschaftlichen Verwaltungsrath entspricht, welcher ursprünglich beabsichtigt wurde. Die drei Amtshauptleute resp. Magistratualen sollen von den Amtshauptleuten und Magistratspersonen als engere Wahlkörperschaft, die drei anderen Mitglieder des Kreisausschusses von der ganzen Kreisversammlung aus Einsassen des Kreises frei gewählt werden. Das obrigkeitliche Verwaltungspersonal und die Repräsentation des Kreises werden sich dadurch wie 2 politische Körperschaften gegenübergestellt, dem Wahlact wird der Charakter einer politischen Wahl gegeben, und damit ein systematischer Dualismus hervorgerufen grade an der Stelle, wo er am wenigsten Platz finden sollte.

Die Idee, das verwaltende Personal überhaupt zu einer Wahlkörperschaft zu machen, welche ihre vorgesetzte Stelle zu wählen hat, erinnert an die socialen Extravaganzen unserer Zeit, nach welchen das Justizpersonal die Obergerichte, die

Geistlichkeit ihre Oberbehörde, die Schullehrer ihr Inspectionspersonal wählen wollen. Diese Vorstellung überträgt sich auf die Civiladministration, wenn man Amtshauptleute und Magistrate ihre höhere Verwaltungsstelle wählen lassen will. Man verliert dabei außer Augen, daß es sich nicht blos um wirthschaftliche, sondern um eine Rechtsverwaltung, eine verantwortliche Handhabung bestehender Gesetze handelt. Man bringt durch die Wahlen aus dem Kreise eines Verwaltungspersonals die gesellschaftlichen Interessen des Beamtenthums, nicht aber ihre amtlichen Pflichten in höherer Potenz zur Geltung. Es hängt damit auch der verfehlte Versuch zusammen, über die Magistrate der Städte einen gewählten „Stadtausschuß" zu setzen, der wohl von allen Seiten als ein verfehlter Versuch betrachtet wird, da er sich auf einem praktisch bekannten Gebiet bewegt.

Ebensowenig ist es zu billigen, daß der Kreistag seine 3 Mitglieder zu dem Ausschuß nicht aus der eigenen Mitte, sondern beliebig aus Kreiseingesessenen wählen soll. Die sociale Vorstellung schichtet ihre Wahlen immer übereinander, ohne zu erwägen, daß jeder communale Zusammenhang der Verwaltung aufhört, wenn die höhere Verwaltungsstelle aus anderen Personen gewählt wird als aus dem verwaltenden Personal selber. Für diejenigen, welche das mühevolle Amt des Amtshauptmanns und Kreisverordneten mit der daran haftenden Geschäftslast einmal übernehmen, ist die Wahl in den engeren Verwaltungsausschuß zugleich ein unentziehbares Ehrenrecht, in welches willkürlich hineingegriffen wird, wenn man außerhalb stehende Privatpersonen als obere Verwaltungsstelle wählt. In den gesellschaftlichen Vorstellungen durchkreuzt sich stets eine übertriebene Vorliebe mit einer seltsamen Mißachtung ihrer selbstgewählten Organe.

Die obige Weise, dem Kreislandrath gemeinschaftlich mit dem gewählten Vorsitzenden des Kreistags das Vorschlagsrecht, der Kreisversammlung das Recht der Genehmigung des Kreisausschusses zu geben, bewährt sich darin,

daß die Uebereinstimmung und das Ansehen der beiden vorschlagenden Personen vorweg der Parteieifersucht und Agitation entgegen tritt;

daß das Interesse der Sache, d. h. der wirklichen Kreisverwaltung, dabei in den Vordergrund gestellt wird;

daß die Gegenüberstellung des verwaltenden Personals und der gewählten Kreisverordneten wegfällt durch eine ungetrennte Abstimmung.

Sollte eine Vereinbarung zwischen Vorstand und Versammlung nicht zu Stande kommen (was erfahrungsmäßig nicht vorkommt), so würde der Provinzialrath, und bis zu dessen Durchführung die Regierung zu entscheiden haben.

Die übelen Erfahrungen unserer Stadtverwaltung ergeben, daß die bloße Zettelwahl der Verwaltungsausschüsse alle Initiative in die localen Parteirichtungen legt, die Minoritäten womöglich ganz ausschließt, die Tüchtigkeit und das Bedürfniß der Verwaltung hintenansetzt. Die Ernennung auf Vorschläge des Vorstandes hat sich im Gegensatz dazu überall gebildet und bewährt, wo das Personal einigermaßen an eine dauernde verantwortliche Geschäftsführung gewöhnt ist. Für die Kreisverwaltung ist das System um so dringender geboten, als hier sogar die persönliche Bekanntschaft zum großen Theil fehlt, und schon aus diesem Grunde die ganze Auswahl sofort in die Hände von Vertrauensmännern gerathen würde.

Bei der Bildung des Kreisausschusses kommt es oft in drastischer Weise zum Vorschein, daß die gesellschaftlichen Vorstellungen von Selbstverwaltung an die Erfordernisse einer gesetzmäßigen Ordnung, und überhaupt gar nicht an Verwaltung gedacht haben, sondern nur an die Bildung einer neuen localen Ver-

fassung durch beschließende Körperschaften von unten herauf. Alle ersten Ideen auf diesem Gebiet charakterisiren sich durch den pyramidalen Aufbau von Dorf-, Stadt- und Kreisparlamenten. Es ist freilich leicht genug, einen Kreisausschuß zu wählen, den Kreisausschuß sogar durch allgemeines Wahlrecht bilden zu lassen. Es ist aber unmöglich, für solche Kreisausschüsse Geschäfte zu finden, aus ihnen ein Organ gesetzmäßiger Staatsregierung zu machen, in ihnen die Gliederung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu finden. Zur praktischen Orientirung dient, wenn man sich nur vergegenwärtigt, daß Amtshauptleute und Kreisausschüsse überhaupt nicht an der Stelle der Stadtverordneten stehen, sondern nur die Geschäfte führen, welche bisher von Gutsobrigkeiten, Landräthen und Regierungen geführt wurden, und welche zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Ordnung des Gemeinwesens doch einmal geführt werden müssen.

IX.

Die Bezirksverwaltungscuratorien.

Der ständige Kreisausschuß bedarf zu seiner Verwaltung ausführender Organe in den Einzelgemeinden, bei welchen die Verschiedenheit seiner obrigkeitlichen und seiner wirthschaftlichen Verwaltung nochmals hervortritt.

Für die Polizeiverwaltung sind diese Organe gegeben in dem Amtshauptmann für jeden Amtsbezirk, in dem Schulzen für jede Landgemeinde, und es genügt dafür die Vorschrift, daß künftig dem Kreisausschuß dieselben Ansprüche auf Folgeleistung und Oberaufsicht zustehen, welche nach den bisherigen Gesetzen und Verordnungen dem Landrath gegen Magistrate, Gutsobrigkeiten und Schulzen zustanden. Ein analoges Verhältniß gilt für die übrigen Gebiete obrigkeitlicher Verwaltung.

Für das Gebiet der wirthschaftlichen Verwaltung enthält der Gesetzentwurf keine Bestimmungen, weil es bei der heutigen Lage der Communallasten an einem unmittelbaren Gegenstand dafür fehlt. Da jedem Communalverband die wirthschaftliche Verwaltung der Objecte zukommt, für welche er die Mittel bestreitet, so sind hier drei Verhältnisse zu unterscheiden.

I. Die Hauptbedürfnisse der Einzelgemeinden werden zur Zeit aus deren eigenen Mitteln bestritten. Schulze und Gemeindeversammlung haben dafür also das eigene Recht der Selbstverwaltung. Soweit es auf eine Controlle der Gesetzmäßigkeit ankommt, genügt

die allgemeine Bestimmung, daß der Kreisausschuß an die Stelle des Landraths tritt.

II. Eine Sammtgemeindebildung kann daraus entstehen, wenn Dorfgemeinden und Güter in den neugebildeten Amtsbezirken zu einem oder mehren Verbänden zusammentreten und einen gemeinsamen Haushalt mit gleichmäßiger Steueraufbringung bilden. Die Gesetzgebung hat dies nach Möglichkeit zu fördern, und das Bedürfniß selbst wird in gewerbtreibenden Bezirken in diese Richtung führen. Für solche Sammtgemeinden läßt sich dann eine Verfassung nach dem Muster der westphälischen Landgemeindeordnung von 1856 bilden, mit einem gewählten Sammtgemeinderath, einem gewählten Vorsteher und mit dem Amtshauptmann als ex officio Mitglied für die Seite der obrigkeitlichen Verwaltung. An Stelle eines collegialischen Magistrats genügt für so einfache Verhältnisse ein Zusammenwirken des Amtshauptmanns mit dem gewählten Vorsteher zu allen Zwecken.

III. Eine Ergänzung der einzelen Landgemeinden durch den Kreisverband wird schon im Laufe der nächsten Jahre eintreten müssen auch ohne eine Sammtgemeindebildung. Der vorhandene Zustand der Schul-, Armen- und Wegeverwaltung bedingt eine solche in den bisherigen Dorfgemeinden und Gutsbezirken an zahllosen Stellen. Die gesetzlichen Normativbestimmungen dafür werden indessen angemessener in neuen Verwaltungsgesetzen, in einer revidirten Schul-, Armen- und Wegeordnung, ihren Platz finden, als in einer codificirten „Gemeindeordnung," welche eine Reform des heutigen Verwaltungsrechts an jedem Punkt voraussetzt.

Durch diese ergänzende Stellung des Kreises tritt aber ein neues Verhältniß ein, für welches bis jetzt die entsprechenden Formationen fehlen. Es bedarf dafür einer Scheidung folgender drei Grundverhältnisse.

1. Die großen Landgemeinden, deren Haushalt auch in Zukunft vollständig auf eigenen Füßen stehen kann, haben ein Recht auf selbständige Verwaltung durch Schulze, Schöppen und Gemeindeversammlung in der bisherigen Weise, und bedürfen einer Ergänzung ihrer Verfassung etwa nur dahin, daß beim Vorhandensein von mehr als 50 einregistrirten Wahlberechtigten an Stelle der beschließenden Gemeindeversammlungen ein Gemeinderath zu bilden ist.

2. Wo dagegen eine Ergänzung der wirthschaftlichen Verwaltung durch den Kreis für Schul-, Armen- und Wegeverwaltung ꝛc., oder für einen einzelen Zweig dieser Verwaltung eintritt, bedarf der Kreisausschuß eines besonderen Organs dafür. Der Amts-

hauptmann als Träger des obrigkeitlichen Amts genügt dafür nicht. Es entsteht vielmehr auch in dieser Zwischenstufe die Forderung einer Mitverwaltung der Steuerzahler. Diese ist aber gegeben in den Kreisverordneten des Amtsbezirks, soweit es sich um Verwendung von Kreismitteln handelt, und es entstehen dadurch die Elemente eines Bezirkscuratoriums in Gestalt von Amtshauptmann und Kreisverordneten als Organe der wirthschaftlichen Selbstverwaltung des Kreises.

3. In der großen Mehrzahl dieser Fälle wird eine gemeinsame Verwendung von Kreis- und Gemeindemitteln stattfinden, da das ergänzende Eintreten der Kreismittel nicht nach einem allgemeinen Schema und für alle Zwecke, sondern nur für einzele Zweige nach dem Maß des Bedürfnisses eintreten wird. Folgeweise wird das Bezirkscuratorium noch eine Ergänzung durch gewählte Mitglieder aus den Einzelgemeinden erhalten können, aber in sehr geringer Zahl, da es sich um die Bildung eines Verwaltungskörpers handelt, und da die Kreisverordneten als gewählte Vertrauensmänner der Steuerzahler des Amtsbezirks dafür bereits vorhanden sind. Für die Zwischenbildung eines „Sammtgemeinderaths" ist auch hier kein Raum; denn das Beschließungsrecht über die Kreismittel gebührt der Kreisversammlung, das Beschließungsrecht über die Gemeindemittel gebührt der Einzelgemeinde: es kommt daher hier nur auf die Bildung des ausführenden Organes an. Die Vorliebe für das allgemeine Schema eines Sammtgemeinderaths übersieht, daß jeder Communalverband nur in dem repräsentirt werden kann, was er bezahlt, und daß immer für eine Gemeindeleistung nur ein Stimmrecht sich gewähren läßt, weil anderenfalls eine Verwirrung und Abschwächung aller Communalvertretung eintritt.

Die Formation solcher Bezirkscuratorien ist schon nach dem bisherigen Verwaltungsrecht hier und da indicirt für einzele mit Geldaufwendungen verbundene Einrichtungen der Feuerpolizei, Gesundheitspolizei ꝛc. In umfassendem Maße werden sie gebildet werden müssen in Folge der Reform unserer Schul-, Armen- und Wegegesetze, und schon in einer Kreisordnung werden die allgemeinen Grundsätze der Formation ihren Platz finden können.

Die bisherige Gesetzgebung hat eine solche Bildung in kleinstem Maßstabe für die Schulverwaltung versucht, in welcher der Patron, der Prediger, der Schulze, und 2 bis 4 „Familienväter" der Schulsocietät den Vorstand der Dorfschule bilden sollen. Der Grundmangel lag hier wie überall in der Lebensunfähigkeit der Kleingemeinden und Gutsbezirke. Es fehlte jenen Vorständen die

nöthige Intelligenz und das nöthige Ansehen, weil die geeigneten Personen in ländlichen Schulgemeinden nur sporadisch vorhanden sein konnten.

Das erforderliche Personal findet sich aber durch eine den Bedürfnissen entsprechende Formation in größeren Bezirken. Es ist gewiß, daß die Elemente eines Localcuratoriums, welche in einer einzelen Dorfschaft nicht vorhanden, in Durchschnittsgruppen von etwa 10 bis 15 Dorfschaften und Gutsbezirken zu finden sein werden.

Durch die Anlehnung an das verantwortliche Amt des Amtshauptmanns und an den Amtsbezirk entsteht der feste Rahmen, an welchen diese Bezirksverwaltungskörper anzuschließen, und aus folgenden Elementen zu bilden sind.

1. Der Amtshauptmann gehört zu jeder Bezirksverwaltung, als die örtliche Polizeiobrigkeit, zur Controlle der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der Befolgung der allgemeinen Regulative und der besonderen Anordnungen des Kreisausschusses.

2. Der oder die im Amtsbezirk ansässigen Kreisverordneten als Controlle der Steuerverwendung und als zur Mitverwaltung besonders geeignete Vertrauensmänner der Steuerzahler und Familienväter. Es werden durch diesen Grundsatz alle gewählten Kreisverordneten an der localen Verwaltung des Schul-, Wege-, Armenwesens betheiligt.

3. Gewählte Vertreter aus den Einzelgemeinden, soweit eine solche Vertretung durch das bedeutende Maß der Gemeindemittel und durch das Bedürfniß der Verwaltung motivirt ist; jedoch in stetiger Erinnerung daran, daß es sich um einen Verwaltungskörper, nicht aber um einen neuen Gemeinderath handelt.

4. Für einzele Zweige der Localverwaltung tritt hinzu ein Fachmann, namentlich für die Schulverwaltung ein Geistlicher und ein Lehrer. Nach Analogie der Bürgerdeputirten kann sich auch die Cooptation eines besonders geeigneten Bezirksgenossen unter Bestätigung des Kreisausschusses empfehlen.

Für die knappe Zusammensetzung dieses Verwaltungskörpers aus nicht mehr als 5 bis 7 Mitglieder sprechen die wiederholt ausgeführten Gründe.

Die Functionen der Bezirkscuratorien werden sich aus den einzelen Zweigen der Verwaltung ergeben:

im Armenwesen die Beschließung über die einzelen Unterstützungsgesuche und schleunige Hülfeleistung, analog den Armencommissionen der Städte;

im Schulwesen die unmittelbare Aufsicht über die Landschulen,

die Handhabung des Schulzwanges und die Beschließung über Beschwerden;

in der Wegeverwaltung die örtliche Aufsicht und Ausführung unaufschiebbarer Nachbesserungen;

allgemein die Ausführung gesetzmäßiger Aufträge der Kreisversammlung.

Die fortlaufende Thätigkeit in den Einzelheiten der Kreisverwaltung wird auch hier den Geist des Berufseifers und der Pflichttreue erzeugen, welcher allen deutschen Communalinstitutionen eigen ist. Es wird damit auch an dieser untersten Stelle collegialischer Verwaltung ein intelligenter Verwaltungskörper mit dem Bewußtsein der Selbständigkeit entstehen. Die Gewöhnung an eine gemeinsame Thätigkeit und die aus der Freizügigkeit hervorgehende Gemeinsamkeit der Interessen wird fortschreitend auch auf eine gemeinsame Vermögens- und Steuerverwaltung führen, und die Amtsbezirke zu „Sammtgemeinden" fortbilden, in denen auch eine Vertretung der Steuerzahler zu kleinen Gemeinderäthen eine Stelle finden kann.

Das englische selfgovernment ist durch das praktische Bedürfniß genöthigt worden, seit dem XVIII. Jahrhundert in dem Grafschaftsverband kleinere Polizeiverwaltungsbezirke (divisions) von durchschnittlich 4 Quadratmeilen zu formiren und an die engeren Bezirksversammlungen der Friedensrichter die kleineren Kreisgeschäfte zu vertheilen. Von einer gewählten Vertretung ist auch dabei nicht die Rede. Diese Polizeiverwaltungsbezirke sind aber fortschreitend in Uebereinstimmung mit den kleinen Kreisarmenverbänden und mit den Unterbezirken der Wegeverwaltung gebracht, und für die wirthschaftliche Seite der Armen-, Gesundheits- und Wegeverwaltung sind dann gewählte boards gebildet, zu denen jedes Kirchspiel 1 Repräsentanten, die größeren Kirchspiele mehre Repräsentanten wählen. In der Armenverwaltung ist nach einem Menschenalter (und nach langem Widerstand) daraus ein Sammtgemeindesystem hervorgegangen. Seit 1865 sind die poor law unions Niederlassungsbezirke der Armenlast mit vollkommen gleicher Steueraufbringung und einheitlichem Armenhaushalt. Die Stellung der Friedensrichter als bloße Ehrenmitglieder dieser Verwaltung hat sich indessen nicht bewährt. Sie ziehen sich meistens von den Geschäften zurück, und das rein wirthschaftliche Verwaltungssystem concentrirt sich in den Händen des besoldeten clerk in strenger Unterordnung unter die Staatsinspectoren und das Staatsarmenamt. Die Verwaltung verliert damit den Halt des selfgovernment als eine bloße Beamtenverwaltung, welche durch gewählte conseils nur noch „begleitet" wird. Nur in der Wegeverwaltung sind die Friedensrichter mit angemessenen Functionen an der Spitze der Bezirks-boards geblieben.

In Frankreich standen eine Zeit lang die Cantons als ein unverbundenes, sehr unstetiges Mittelglied zwischen dem Kreisverband und der Einzelgemeinde, bis Napoleon I. ein System von Sammtgemeinden mit gewissen Vorbehalten durchführte. Da aber die Selbstverwaltung des obrigkeitlichen Amts der französischen Auffassung fremd blieb, so concentrirt sich alle obrigkeitliche Gewalt in dem maire, welcher als ausführender Beamter des Verwaltungsrechts folgerecht auch vom Staat ernannt wird. Das Grundsystem der „Theilung der Gewalten" und

die Abneigung gegen Uebernahme verantwortlicher Ehrenämter hat diese Formation erhalten und befestigt. Aller Streit um Selbstverwaltung verläuft daher in Frankreich von Neuem in die Frage: ob die maires gewählt oder ernannt werden sollen. Da aber mit dem bloßen Wahlsystem in dieser Stelle jede Garantie einer gesetzlichen Verwaltung aufhört, so kehrt jedes französische Administrationssystem zu den ernannten maires und der entsprechenden Oberinstanz in den Präfecten und Unterpräfecten zurück. Es handelt sich auch heute nur um eine mögliche Vereinfachung durch Wegfall der Mittelstufe der Unterpräfectur.

In Deutschland kehrt die Vorliebe für Kleinbildungen diese Verhältnisse um. Sie nimmt ihren Ausgang nicht von der Nothwendigkeit localer Verwaltungskörper als ausführender Organe des Verwaltungsrechts im Kreise, sondern von dem Bestreben kleiner beschließender Körperschaften, analog den Verfassungen der kleinen Städte, zu bilden. Es entsteht daraus die Vorliebe für Gesammtgemeinden oder Bürgermeistereien, welche, wo sie durch die Fremdherrschaft eingeführt sind, sich erhalten und durch die Bequemlichkeit des Verwaltungssystems Freunde erworben haben.

So nothwendig und ausführbar indessen die Bildung der Amtsbezirke für die obrigkeitliche Verwaltung sich darstellt, so schwierig wird die Zusammenfügung der Bauergemeinden und Gutsbezirke zu gleichen ökonomischen und Steuerlasten. Gerade dagegen sträubt sich die vorhandene Ungleichheit der Besitzweisen und Interessen in nächster Nachbarschaft am lebhaftesten. Das „herkömmliche" System der Lastenvertheilung hat den großen Grundbesitz im Schulverbande des eigenen Dorfes nahezu beitragsfrei gelassen. Die Trennung von Guts- und Dorfbezirken für die Armenlast ist gerade da eingetreten, wo das Armenbedürfniß am ungleichsten war. Die Wegelast ist durch die Beschaffenheit des Bodens und das Bedürfniß der Communication gerade in unmittelbarer Nachbarschaft oft am ungleichsten. So leicht es daher ist, 10 bis 20 Dörfer und Gutsbezirke geographisch als eine Sammtgemeinde abzugrenzen, so schwer ist es, sie zu einem einheitlichen Haushalt mit gemeinsamen Lasten nach gleichem Steuerfuß umzubilden. Es heißt das die leichtest belastete Armen-, Schul- und Wegegemeinde unmittelbar mit der schwerst belasteten zusammenfügen, den leichtest belasteten Gutsbezirk mit der schwerst belasteten Dorfgemeinde und umgekehrt. Es würde das geschehen in einer Zeit, in welcher meistens noch ein incongruentes System der ländlichen Lastenvertheilung besteht, welches durch eine Vervielfältigung nur verkehrter wird. Unser Landmann geräth über keine andere Zumuthung in eine größere Aufregung, als wenn er plötzlich die doppelte Gemeindesteuer zahlen soll an Stelle seines Nachbars, der auf die Hälfte herabgesetzt wird, als bloße Folge eines neuen Systems von „Sammtgemeinden." Vor dem Problem der Lastenvertheilung im kleinen Nachbarverband steht die absolute und die constitutionelle Gesetzgebung Preußens seit 50 Jahren still, weil das einmal bestehende System der ländlichen Gemeindelasten die stärkste Widerstandskraft unter allen gesellschaftlichen Potenzen entwickelt. Nur eine gewaltthätige Fremdherrschaft hat unsere Landgemeinden zu Gesammtgemeinden verbunden, und selbst diese bestehen mit Ausnahme der Armenlast und anderen Vorbehalten. Diese Ausnahmen sind überall so erheblich, daß es an einem durchgreifend gleichen Lastensystem und folgerecht an der wirthschaftlichen Grundlage einer Repräsentation fehlt, weshalb denn auch die Sammtgemeinderäthe nirgends zu einer Bedeutung zu kommen vermochten, wie namentlich auch in der Provinz Westphalen. Wer die schwierige Arbeit kennt, durch ein Regierungsresolut die Neuvertheilung der Lasten in einem einzigen Dorf zu Stande zu bringen, der wird die Schwierig-

keiten nicht unterschätzen, welche entstehen, wenn diese Arbeit durch ein allgemeines System sich verhundertfältigt mit allen Reclamationen und Berufungen auf „berechtigte Eigenthümlichkeiten." Man greift damit die Reform gerade an dem Punkte an, wo sich die schroffsten Widersprüche aufeinander häufen, und begeht denselben Fehler, wie in dem Versuch, die fragmentarischen Kleinstaaten erst zu Mittelstaaten zu conglomeriren, ehe sie in einen Bundesstaat eintreten. Der deutsche Particularismus wird von dieser Lieblingsvorstellung loskommen und selbst der bloße Interessenstandpunkt wird sich darüber klar werden müssen, daß die schroffe Ungleichheit der Lasten schonender ausgeglichen wird durch Uebernahme auf einen großen Verband, der schon vorhanden und zusammengewöhnt ist, als auf einen kleinen, willkührlich erst zusammengefügten.

In den Verhandlungen des Abgeordnetenhauses ist aus diesen zwingenden Gründen die anfangs eifrig verfochtene Idee der Sammtgemeinden aufgegeben worden. An deren Stelle ist durch ein Compromiß verschiedener Ideen die Bildung einer Amtsgemeindevertretung beschlossen worden, welche ohne einen gemeinsamen Communalhaushalt, ohne gemeinsame Steueraufbringung nicht einmal die Basis wirthschaftlicher Verwaltung haben würden, und folgeweise nicht einmal die Consolidation und Selbständigkeit unserer Kleinstädte von 2000—5000 Seelen gewinnen könnten. In einer hastigen Berathung sind zu dem Zweck die amendirten Paragraphen 39—49 mit einer geringen Majorität angenommen worden, welche schon oben von der Seite der Amtshauptmannswahl erörtert sind, und welche in dieser Gestalt weder mit der wirthschaftlichen Ordnung der Commune noch mit der gesetzlichen Ordnung des Staats vereinbar sein wird.

Als Grund der Bildung dieser Schein-Sammtgemeinden ist in der Berathung angegeben worden die Nothwendigkeit, den Amtshauptmann aus seiner angeblich isolirten Stellung als bloße Obrigkeit zu befreien. Die größere Gestalt einer Communalverwaltung des Kreisverbandes und die Natur der obrigkeitlichen Verwaltung durch Ehrenämter ist unseren gesellschaftlichen und Beamtenvorstellungen immer noch so widerstrebend, daß ihm das Amt eines englischen Friedensrichters als eine bloß „negative," „regressive," „unfruchtbare" Thätigkeit erscheint, welche in dem Gemeindeleben keine Wurzeln fassen könne (obwohl doch jeder Fortschritt zur Selbstverwaltung durch die Einsicht bedingt ist, daß die gesetzliche Ordnung und das obrigkeitliche Amt innerhalb der Gemeinden keine blos „negative und unfruchtbare" Thätigkeit darstellt). Die Trennung des Polizeiamts von der Gemeindethätigkeit werde durch den Amtshauptmann verewigt. Das obrigkeitliche Amt müsse vielmehr als Zubehör der Communalverwaltung aus der gewählten Communalvertretung erwachsen. Die Ortsgemeindeverfassung und das Ortsgemeindeamt repräsentire das demokratische Prinzip, die Kreisverfassung und das Kreisamt das aristokratische Prinzip. Folgeweise müsse „das obrigkeitliche Amt aus einer Repräsentation der Ortsgemeinden unmittelbar herausgebildet" werden. Eine wirkliche Selbstverwaltung sei nur dann vorhanden, wenn der an die Spitze des Bezirks zu stellende Amtshauptmann aus einer freien Wahl der vereinigten Bezirksgemeinden hervorgehe, und ihm für die gemeinschaftlichen Angelegenheiten des Bezirks eine von den Gemeinden gewählte Vertretung beigeordnet werde.

Blos zu diesem Zweck einer Localgemeindewahl soll demnach die äußere Form einer Sammtgemeinde gebildet werden, ohne einen gemeinsamen Communalhaushalt. Ein solcher Verband ohne gemeinsame Mittel-, Steueraufbringung und Vermögensverwaltung soll kraft des Gesetzes eine Corporation bilden, und um

eine Wahl des Amtshauptmanns durch die Localintereſſen und die Localparteien im engſten Kreiſe zu ermöglichen. Da die Bildung wirklicher Sammtgemeinden gegen den Widerſtand der Steuerintereſſenten nicht durchzuführen iſt, ſo ſoll eine titulare Sammtgemeinde entſtehen blos zu dem Zweck einer einzigen Wahl und einiger Polizeigeſchäfte. Dieſer Zweck wäre ſicherlich einfacher durch die Vorſchrift zu erreichen, daß Schulzen und Schöppen, größere Grundbeſitzer und gewählte Gemeinderepräſentanten von 3 zu 3 Jahren als ein Wahlcollegium zuſammentreten, um den Amtshauptmann als ein „Zubehör" der Gemeindeverwaltung zu creiren. Alle ländliche Selbſtverwaltung wird damit auf ein Orts- und Bezirksſchulzenamt beſchränkt.

Der Verſuch ſolcher Gemeindeformationen hat noch keinen praktiſchen Vorgang. Die franzöſiſchen Sammtgemeinden und Landbürgermeiſtereien haben immer noch einen realen Inhalt in einer gemeinſamen Vermögensverwaltung, und haben doch ſelbſt in dieſer Geſtalt nur zu einer Todttheilung der Selbſtverwaltung geführt. Unſere kleinſtädtiſchen Verwaltungen haben mit dem realen Inhalt eines Gemeindehaushalts zu einem relativ ſehr geringen Maß von Selbſtändigkeit geführt, und ihre Wahl von Landrathsſchreibern zu „Bürgermeiſtern" wird nicht als Muſter der künftigen Wahlen zum obrigkeitlichen Amt gelten können. Noch übler aber ſteht es mit jener zuſammenhangsloſen Gruppe von Wahlmännern, welche unter dem unmittelbaren Einfluß der Localparteien das obrigkeitliche Amt gerade an der Stelle und in der Weiſe wählen ſoll, wo und wie es mit den Pflichten eines verantwortlichen unparteiiſchen Organs der Geſetze, mit der Natur der Rechtſprechung über öffentliches Recht, mit dem Weſen des Rechtsſtaats unvereinbar iſt (oben Abſchn. V). Die auf Koſten der geſellſchaftlichen Intereſſen unausführbaren Sammtgemeinden laſſen ſich noch weniger auf Koſten der geſetzlichen Staatsordnung ausführen.

Soweit ein Syſtem von Geſammtgemeinden für die wirthſchaftliche Verwaltung wirklich ausführbar und wünſchenswerth iſt, wird es aus unſerer Kreisverwaltung von ſelbſt hervorgehen. Die Kreisordnung ſchafft das centraliſirende Organ, welches in Geſtalt von vielen Tauſend Kreisabgeordneten von Jahr zu Jahr daran arbeiten wird, die Laſten des Kleingemeindethums auszugleichen, und dem gemeinſamen Intereſſe einen gemeinſamen Verwaltungskörper zu geben. Die fortlaufende Mitverwaltung der Kreisverordneten in den Bezirkscuratorien wird die praktiſche Einſicht begründen für das, was im wohlverſtandenen Intereſſe von größeren Sammtgemeinden übernommen werden kann. Wir ſollten endlich darauf verzichten, Umgeſtaltungen dieſer Art durch abſtracte Beſchlüſſe decretiren zu wollen, anſtatt die Organe zu ſchaffen, welche durch ihre Zuſammenſetzung das locale Werk durchzuführen das Intereſſe erhalten. Es giebt in der That kein ſtärkeres Organ zur Ueberwindung des wirthſchaftlichen Particularismus als eine gewählte Repräſentation der Steuerzahler nach gleichem Steuerfuß in größeren Verbänden. In großem Maßſtab arbeitet in dieſer Weiſe bereits die Norddeutſche Bundesverfaſſung.

X.

Die Einzelgebiete der Kreisverwaltung.

Die bisher unüberwindlichen Schwierigkeiten der Organisation der Selbstverwaltungskörper lösen sich bei ihrer Einführung in das praktische Leben. Der nächste Schritt dazu ist, daß wir aus dem Parteistreit über die allgemeinen Fragen zu einer Erörterung der Einzelgebiete gelangen, in welchen das Verhältniß der Selbstverwaltung zu den bestehenden Verwaltungsgesetzen sich Schritt für Schritt zu klären beginnt.

Einfacher, wie in der Gesetzgebung von 1850, würde freilich die Kreisordnung sich darstellen, wenn es sich um die blos wirthschaftliche Handhabung von Geld- und Localinteressen handelte. Da aber zwei Jahrzehnte constitutioneller Regierung uns zu der wachsenden Einsicht geführt haben, daß die Communalverbände nicht anders als nach den bestehenden Gesetzen des Landes verwaltet werden dürfen, so läßt sich die Kreisverfassung in jedem Zweige nur nach einem Doppelsystem zusammensetzen:

1. aus den verantwortlichen Beamten der obrigkeitlichen Verwaltung für alle Geschäfte, welche den Charakter der jurisdiction des Verwaltungsrechts haben,

2. aus den gewählten Repräsentanten der Gemeindesteuerzahler zur Handhabung der wirthschaftlichen Selbstverwaltung und der dazu gehörigen discretionären Gewalten.

Da nun aber in jedem Gebiet des öffentlichen Rechts das Verhältniß von gesetzlicher Regel und discretionärem Ermessen sich verschiedenartig gestaltet, so bedarf auch die Kreisverwaltung einer besonderen Formation für ihre Hauptzweige. Es ist nicht nothwendig die gesetzlichen Normativbestimmungen zu einigen Tausend Verwaltungsgesetzen auszudehnen, wie im englischen self-government: aber mit wenigen allgemeinen Sätzen nach dem Lapidarstyl unserer Verfassungsurkunden läßt sie sich nicht gestalten.

Es bedarf vielmehr specialisirter Bestimmungen über die Competenz der Kreisbehörde, der Verwaltungscommissionen und der Einzelbeamten in den Hauptzweigen, — in einer Reihenfolge, welche im Allgemeinen von den Gebieten, in denen die gesetzmäßige Ordnung vorwaltet, zu denjenigen fortschreitet, in welchen die wirthschaftliche Ordnung vorwaltet:

a) für das Gebiet der Polizeiverwaltung in ihren Hauptzweigen;

b) für die Bildung der Geschworenenlisten;

c) für das System der Strafverfolgungen;

d) für die Militäraushebungen und das Serviswesen;

e) für die Steuereinschätzungen;

f) für die Schulverwaltung;

g) für die Armenverwaltung;

h) für die Wegeverwaltung;

i) für die erweiterten Gebiete wirthschaftlicher Selbstverwaltung;

k) für die Stellung der Kreisbehörde als Verwaltungsgerichtshof, in welcher die gesetzmäßige Ordnung als Generalcontrolle wiederkehrt.

Erst bei gehöriger Scheidung dieser Gebiete ist es auch möglich, sich über die nothwendige Revision unserer Verwaltungsgesetze in ihren Hauptgrundlagen zu verständigen. Eine „Kreisordnung" kann diese Normativbestimmungen der Verwaltung so wenig erschöpfend ordnen, wie das Verwaltungsrecht eines modernen Staats sich in einer Verfassungsurkunde zusammenfassen läßt.

Es entsteht dadurch die für alle organische Gesetzgebung unvermeidliche Kreisbewegung. Wo eine allgemeine Einrichtung geschaffen werden soll, zeigt sich das Bedürfniß, zuvor eine Reihe von Einzelheiten zu ordnen. Wo ein einzeler Zweig der Verwaltung zu reformiren ist, zeigt sich die Nothwendigkeit, gewisse allgemeine Vorbedingungen zu schaffen. In diesem Kreislauf ist die preußische Gesetzgebung seit Erlaß der Verfassungs-Urkunde stehen geblieben. Um weiter zu kommen, bedarf es des Entschlusses, an einem bestimmten Punkte anzufangen.

Das englische selfgovernment enthält fast ausschließlich ein Verwaltungsdecernat nach den Formen einer jurisdiction. Die heutige Gesellschaft indessen vermag so wenig in England wie auf dem Continent mit jener streng gesetzlichen Ordnung und jurisdiction zu bestehen. Das Bedürfniß hat sich seit der Reformbill Bahn gebrochen und das wirthschaftliche System der Verwaltungsräthe (boards) in das selfgovernment eingeschoben. Das fortdauernde Verständniß für den Staat hat aber eine Grenze gezogen, welche ungefähr unserer älteren

Trennung der Hauptgebiete der Sicherheits- und der Wohlfahrtspolizei entspricht. Im Gebiet der Wohlfahrtspolizei ist die wirthschaftliche Ordnung neuerdings die Hauptgrundlage geworden, und das historische selfgovernment nur ergänzend beibehalten zur Innehaltung gewisser Rechtsschranken. Im Gebiet der Sicherheitspolizei ist das selfgovernment die Grundlage geblieben, und die wirthschaftliche Verwaltungsweise tritt nur ergänzend ein, soweit die Forderungen der gesetzlichen Ordnung damit zu bestehen vermögen. In der stückweisen Umgestaltung des selfgovernment unter dem Streit der Parteien ist freilich hie und da ein gewisses Schwanken in den Grenzpositionen eingetreten.

In Frankreich war das Verhältniß beider Elemente von Hause aus entgegengesetzt. Die Gesellschaft verlangte unter dem Namen Selbstverwaltung nie mehr als eine wirthschaftliche Ordnung der Localinteressen durch gewählte boards. Erst in neuerer Zeit faßt in kleineren Kreisen die Vorstellung Fuß, daß auch die verantwortliche Ausführung der Verwaltungsgesetze eine communale Organisation erhalten müsse. Die socialen Interessen in ihrer massenhaften Bewegung sind indessen bei den romanischen Nationen noch immer wenig geneigt, die lange Reihe von Selbstbeschränkungen sich aufzulegen, welche die Rechtssprechung im selfgovernment bedingt. Dieser Auffassung erscheint die Ordnung der englischen Selbstverwaltung im äußersten Maße pedantisch und widerstrebend. Die seltsamen Umwandelungen, welche das Institut der Friedensrichter, der Jury, das Ober- und Unterhaus auf französischem Boden erfahren haben, führen sich auf jenen Gegensatz der nationalen Auffassung von Rechtsordnung und Interesse zurück. In den Einzelheiten hat sich indessen auch hier ein gewisser Unterschied der Gebiete der Sicherheits- und der Wohlfahrtspolizei geltend gemacht. In dem letzteren hat auch das französische System der municipalen conseils einige Bedeutung erlangt, während in ersterer die centralisirte Staatsverwaltung noch immer absolut waltet.

Die deutsche Grundauffassung ist im Ganzen wie im Einzelen eine verschiedene. Die Neubildung der Gesellschaft auf dem Boden unserer Agrar-, Gewerbe- und Freizügigkeitsgesetzgebung geht auf eine wirthschaftliche Ordnung der Localinteressen. Daneben besteht aber das ernst gemeinte Streben nach Schutz der persönlichen Freiheit und des Eigenthums in so energischer Weise, daß es sogar zu einem Hinderniß der nothwendigen Anforderungen des Staats wird. Die erstere Grundrichtung verbindet sich mit den Gewohnheiten und Interessen des Beamtenthums. Die andere Richtung verbindet sich mit dem Widerstreben der besitzenden Klassen gegen die Anforderungen der Staatsgewalt an Person und Vermögen und mit einem lebhaften Mißtrauen gegen die discretionären Gewalten des Beamtenthums in jeder Gestalt. Die Vereinigung dieser Gegensätze findet sich nur in der Ordnung des wirklichen Staats, welche die herrschende Vorstellung im Ganzen gelten läßt. Der wirkliche Staat ist aber durch die historische Entwickelung des Feudalwesens, der Städte und der Kirche in einem Maße zersplittert und particularisirt, daß das Interesse der besitzenden Klassen sich wieder an eine Reihe von Sonderbildungen heftet, welche mit einer Selbstverwaltung nach Gesetzen nicht bestehen können. Darauf beruht das Widerstreben der Dorfgemeinden und Gutsbezirke gegen eine Einfügung in lebensfähige größere Körper; das Widerstreben der Stadt- und Landgemeinden, die nothwendigen Functionen an den Kreisverband abzugeben; das Widerstreben der Provinzialverbände gegen die einheitliche Gesetzgebung und Finanzordnung des Staats; das Widerstreben des Kleinstaatenthums gegen den deutschen Bundesstaat.

X^a.

Der Kreisausschuß. Hauptgebiet der Polizeiverwaltung.

Der Schwerpunkt aller Selbstverwaltung liegt in der Gestaltung der Polizeigewalt. Von der Seite der Polizeiverwaltung aus zunächst wird das Institut der Amtshauptleute und des Kreisausschusses die entscheidende Grundlage eines neuen Verwaltungssystems in Preußen werden.

So geläufig nun aber das Wort Polizei unseren Zeitgenossen geworden ist, so schwierig erscheint eine regelrechte Bestimmung ihres Begriffs in den mannigfaltigen Beziehungen der Sicherheits-, Gewerbe-, Sitten-, Arbeits-, Wege-, Gesundheits-, Baupolizei und in den endlosen Variationen der Polizei, welche ein jeder Darsteller hinzuzufügen pflegt.

Es handelt sich dabei um die Nothwendigkeit und um die Grenzen des staatlichen Zwanges für das äußere Zusammenleben der Gesellschaft, welcher mit den Umbildungen der Gesellschaft sich in einem stetigen Wechsel befindet. Mit dem Uebergang der gebundenen in die freie Arbeit der heutigen Erwerbsgesellschaft scheint sich das Gebiet der Polizei zu vereinfachen. Allein neue Beziehungen und neue Bedürfnisse ersetzen die absterbenden Glieder überreichlich, wobei nur an die heutigen Anforderungen der Gesundheitspolizei erinnert werden mag.

Zu diesem Wechsel des Gebiets tritt der innere Widerspruch, in welchem sich die gesellschaftliche Auffassung der Polizei überhaupt bewegt. Ueberall steht sie in ihrem täglichen Thun ebenso in Beziehung mit den Bedürfnissen der Gesellschaft, wie in Widerspruch mit den Grundneigungen der Gesellschaft durch Beschränkungen der persönlichen Freiheit und des Vermögens. Ist die Justiz stets unbeliebt bei denen, welche ihren Proceß verloren haben, so ist die Polizei unbeliebt bei jedem, mit Ausnahme des Tages, an welchem man ihrer bedarf.

Eine sachgemäße Behandlung der Polizei setzt in der That eine sichere Abgrenzung zwischen den nothwendigen Anforderungen der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt und dem Recht des Einzelen voraus, welche ohne ein gewisses Maß der Selbstübung nicht zu gewinnen ist. Die absprechenden und widersprechenden Urtheile über die Polizeigewalt sind ein Erbtheil der Entfremdung der Gesellschaft vom Staat, in Folge deren auch die Kammercom-

missionen den Polizeigesetzen unsicher, nicht selten völlig rathlos gegenüber stehen.

Um so mehr muß jede Reform von der Voraussetzung ausgehen, daß die Polizei nach den bestehenden Gesetzen verwaltet werden muß. Eine Kreisordnung ohne diese Voraussetzung geräth in einen vitiösen Zirkel: in welchem man weder zu einer neuen Polizeiordnung, noch zu einer Selbstverwaltung kommt.

Unsere Polizeigesetzgebung ist den neuen Bedürfnissen der Gesellschaft trotz aller Biegsamkeit nicht überall gefolgt. Ihr schlimmster Mangel ist jedenfalls der Mangel der Rechtscontrollen, da alle Regeln über die Grenzen der Polizeigewalt sich im Kreise bewegen.

Bedeutungsvolle Fortschritte zum Besseren sind im letzten Menschenalter allerdings geschehen durch Codification eines allgemeinen Polizeistrafrechts im Strafgesetzbuch und in wichtigen Einzelgesetzen.

Dem örtlich verschiedenen Polizeibedürfniß ist eine rechtliche Form gegeben durch das System der Localpolizeiverordnungen nach dem Ges. v. 11. März 1850, für welche freilich die bisherige „Ortspolizei" keine angemessene Stelle war.

Mit diesen anerkennenswerthen Verbesserungen ist die Veranlassung zur Anwendung ungemessener Polizeigewalten im täglichen Leben vermindert, nicht aber die Befugniß dazu. Denn das übrig bleibende Gebiet der durch kein Specialgesetz fixirten Polizei ist nicht nur ein außerordentlich großes, sondern es bleibt auch den Behörden überlassen, was sie dazu rechnen zu müssen glauben. Es bleibt immer noch stehen ein unbegrenztes Gebietungs- und Verbietungsrecht der Staatsbeamten gegen den Privaten mit eigenem Executionsrecht — die Befugniß zur Stellung von Bedingungen für zahllose polizeiliche Concessionen und Consense, — die Zusammenfassung solcher Befugnisse in einem „constitutionellen" Minister, — die unwiderstehliche Versuchung solche Gewalten einem politischen System dienstbar zu machen und illegitime Wahleinflüsse daraus zu bilden.

Eine Codification des gesammten Polizeirechts vermag diese offenen Stellen nicht auszufüllen. Viele hundert formulirte Polizeigesetze haben auch in England diese Aufgabe nicht zu lösen vermocht. Die heutige Gesellschaft hält sogar jede Beschränkung der Polizei sofort für „unpraktisch," sobald sich irgend eine Lücke des präventiven Schutzes zeigt. In der Theorie eifert man stets für die Beschränkung, in der täglichen Praxis für die Erweiterung der

Polizeigewalt. Trotz aller Abneigung im Allgemeinen bleibt sie ein Gegenstand der höchstgespannten Anforderungen im Besonderen, sobald man ihrer Dienste bedarf, und dann den Mangel prompter Hülfe mit lebhaftem Zorne empfindet.

Nur eine veränderte Stellung des polizeiverwaltenden Personals kann dem Mißbrauch überhaupt, dem parteimäßigen Gebrauch der Polizeigewalt im constitutionellen Staat, eine wirksame Schranke setzen. In diesem Gesichtspunkt wird wohl die verständlichste Bedeutung des selfgovernment für die heutige Gesellschaft liegen. Man wird es dem „gemeinen Mann" freilich nicht verdenken, wenn er von der Polizei nichts weiter verlangt, als daß sie erstens ihn „möglichst wenig incommodire," zweitens daß sie ihm „möglichst wenig koste." Gesetzgebende Versammlungen sind aber dazu bestimmt, sich durch die Uebung der Staatsgeschäfte über die Lebensanschauungen des gemeinen Mannes um eine Stufe zu erheben. Durch den Willen dazu und durch ernste Erfahrungen entwickelt sich in tüchtigen Nationen das Verständniß dafür, daß die Formen und Grenzen des obrigkeitlichen Zwanges die höchsten Verfassungsfragen in sich enthalten, daß eine Gesellschaft, welche diese Gewalten nur in Gestalt des Polizeicommissarius und Polizeidieners ihren nächsten Interessen dienstbar zu machen glaubt, unabänderlich die Dienerin dieser Organe selbst wird. Die englische Freiheit hat ihre Grundlagen erst erhalten, seitdem das obrigkeitliche Polizeiamt als der höchste politische Beruf im Staate betrachtet wurde. Die französische Revolution, welche in solchem Verhältniß nur eine Störung der socialen Gleichheit sah, — die industrielle Gesellschaft, welche nur ein dienendes Beamtenthum zur Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung schaffen will, — vermögen ebendeshalb so wenig zur persönlichen Freiheit für den Einzelen, wie zur politischen Freiheit für die Gesammtheit zu gelangen. Beides wird erreichbar erst mit der Einsicht, daß das obrigkeitliche Amt die höchsten geistigen und sittlichen Eigenschaften des Menschen voraussetzt, und daß es deshalb nicht von den besitzenden Klassen der Gesellschaft sich trennen läßt, weil es sonst einer geschlossenen Berufsklasse zufällt, welche ebendamit zur regierenden Klasse wird.

Die dringende Gefahr eines stetigen Mißbrauchs der Polizeigewalt ist nur zu beseitigen, wenn wir die Polizei in ihrem Wesen und Recht begreifen, und der verwaltenden Polizei ein höher geachtetes Personal zu geben uns entschließen. Von diesen Gesichtspunkten aus ergiebt sich

I. die Stellung des unteren executiven Polizeipersonals,

II. die Neubildung des höheren verwaltenden Personals in der Stellung des Amtshauptmanns,

III. die Neubildung eines collegialischen Polizeidecernats I. Instanz in dem Kreisausschuß,

IV. die Neubildung der Beschwerdeinstanz und der Rechtscontrollen in Gestalt der Kreisausschüsse und des Verwaltungsgerichtshofes.

I. Das executive Polizeipersonal unserer Kreisverwaltung besteht in Gestalt der seit 1812 formirten Gensdarmerie. Die heutige Gesellschaft vermag solcher besoldeten Hülfsbeamten für die lästigen Einzelgeschäfte der Friedensbewahrung so wenig zu entbehren, daß das letzte Menschenalter auch in England ein Gensdarmeriecorps von 26,000 Mann geschaffen hat, welches mit seinen Sergeanten und Inspectoren in die gesetzlichen Befugnisse der alten Polizeischulzen (constables) eingerückt ist. Wir werden an die Abschaffung der Gensdarmerie in solcher Zeit um so weniger denken können, als sie ein wirksames, in wesentlichen Beziehungen musterhaftes Personal darstellt, auf dessen Unbestechlichkeit und Pflichttreue die Polizei des platten Landes vorzugsweise beruht.

So unbestreitbar aber diese starke Seite der Institution, so fühlbar ist auch die schwache Seite derselben, — der Mangel aller Rechtscontrollen im constitutionellen Staat, unter dem stetigen Einfluß der Parteien auf Verwaltung und Wahlen. Unsere Rechtscontrollen bewegen sich an dieser Stelle in dem seltsamen Zirkel der Gensdarmerieordnung von 1820. Die Executivbeamten sind danach ermächtigt, „unsichere und verdächtige Personen anzuhalten;" „Ruhe, Ordnung und Sicherheit" zu erhalten; „Frevler und Widerspenstige" zu verhaften; — Unglücksfällen vorzubeugen; — die Erhaltung der öffentlichen Wege zu überwachen; — den Verwaltungs- und Justizbehörden zur Unterstützung als bewaffnete Macht zu dienen ꝛc. ꝛc. — Jedermann ist verpflichtet, den Anordnungen der Gensdarmen „sofort unbedingte Folge" zu leisten, und sie in Ausübung ihrer Pflichten zu unterstützen. — Landrath und Stadtpolizei haben den Gensdarmen in seiner Dienstführung „unmittelbar mit Anweisung" zu versehen und ihn zu „leiten." — Die Dienstbehörde allein ist „für die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit" der ertheilten Anweisung verantwortlich. — Der Sache nach ebenso unbestimmt ist die Abgrenzung der Polizeibefugnisse des Ortsvorstandes, A. L. R. II, 7 §§ 61—70. — Die Oberbehörden, Landräthe und Regierungen andrerseits sind durch allgemeine Gesetzesclauseln angewiesen, „das Wohl des Staats und der Unterthanen

wahrzunehmen." — Alle mittleren und niederen Organe wiederum sind verpflichtet, den Anweisungen der höheren und höchsten Stelle Folge zu leisten. — Jede Polizeibehörde ist berechtigt, ihre Verfügungen durch „gesetzliche Zwangsmaßregeln" durchzusetzen. — Eine Anrufung der Gerichte dagegen findet nur wegen Verletzung eines zum Privateigenthum gehörenden Rechts statt. — Alle civil- und strafrechtliche Verfolgung der Beamten ist von den Vorbeschlüssen einer von den Staatsministern ernannten Commission abhängig (Gn. V. Justiz S. 143. 164. 184—190. 345—348). Jede Gerichtscontrolle über Competenz- oder Gewalt-Ueberschreitung ist unter solchen Gesetzen natürlich unwirksam.

Dem so hermetisch geschlossenen Polizeistaat läßt sich nur von unten herauf beikommen in zwei Richtungen.

Einerseits ist die ausschließliche Stellung des Polizeibeamtenthums aufzuheben, auf welcher die Verfassung des Absolutismus beruht. Es ist also dem Ortsvorsteher (Schulzen, Bezirksvorsteher) das concurrirende Polizeiamt wieder einzuräumen. Unter gleicher Verantwortlichkeit ist die Rückübertragung solcher Gewalten auf Ehrenämter unbedenklich.

Bedeutungsvoller ist die zweite Maxime: die stetige Controlle des vollziehenden Beamten durch Personen von höherer socialer Stellung. Die discretionären Gewalten des Polizeidienerthums werden sich nie anders als durch das persönliche Eingreifen einer höheren verantwortlichen Stelle in Schranken halten lassen. In unserer Stadtpolizei hat sich diese Controlle stets als wirksam erwiesen. Auf dem platten Lande war die Zwischenstellung von vielen Tausend Gutspolizeiverwaltungen dafür nicht ohne Bedeutung.

An dieser Stelle erscheint nun die Neubildung von mehren Tausend Amtshauptleuten in kleinen Bezirken von 1—2 □ Meilen als das bedeutungsvolle Element der persönlichen Controlle, welches in England den Friedensrichtern ihre wirksame und populäre Stellung gegeben hat. Die Amtsthätigkeit des besoldeten Polizeidieners unter den Augen eines vorgesetzten Ehrenamts einerseits, — die Verpflichtung des Amtshauptmanns, seine amtlichen Befehle durch Schulzen und Gensdarmen ausführen zu lassen andrerseits, — enthält das entscheidende Grundsystem der Controllen, welches der Polizeistaat bisher vergeblich gesucht hat. Im Ganzen wie im Einzelen wird damit dem Polizeidienerthum der Schein und die Einbildung absoluter Gewalten genommen, wie andrerseits das Ehrenamt vor dem Rückfall in einen patrimonialen Charakter bewahrt. Nicht durch allgemeine Formeln und Theorien,

sondern nur durch die auf der *untersten* Stufe gesicherte Controlle des executiven Amts und durch die selbständige **Zwischenstellung** des Ehrenamts in der Kette des Beamtenthums ist der „Polizeistaat" zu überwinden.

Ebendadurch löst sich das auf dem Continent noch ungelöste Problem: die Beseitigung des *illegitimen Wahl- und Parteieinflusses* der Polizeigewalt. Die regierende Klasse Englands ist mit der vollen Entwickelung der Parlamentsverfassung allerdings auch zur vollen Entwickelung der Parteiverwaltung gelangt. Mit bewundernswerther Einsicht hat sie aber auch das modernisirte System der besoldeten constabulary von der Parteiverwaltung fern zu halten gewußt, durch drei untrennbare Maximen:

1. durch Uebernahme der *Besoldung* der Gensdarmerie auf die Kreiskasse;

2. folgerecht durch Vorbehalt des *Anstellungsrechts* der Mannschaften nach gewissen Normativbedingungen;

3. folgerecht durch Vorbehalt der *Strafgewalt*, des *Ordnungsstraf-* und *Entlassungrechts* der Mannschaften für das Collegium der Friedensrichter (Kreisausschuß).

Die Ordnungsstrafgewalt und das Entlassungsrecht durch ein Collegium hochgestellter Ehrenbeamten bildet seit Menschenaltern das durchgreifend wirksame Hinderniß einer Verwendung zu Wahl- und Parteizwecken, im Unterschiede von den Verwaltungssystemen des Constitutionalismus. Nur das ständige, collegialische Ehrenamt an dieser Stelle entwickelt die Kraft, um nach *oben* hin den Parlamentsparteien, nach *unten* hin den Localparteien zu widerstehen, und das Polizeipersonal seinem wirklichen Beruf zu erhalten. Dies Verwaltungssystem hat sich übrigens auch mit der Verwendung gedienter Militärs in der Gensdarmerie und mit der Aufrechterhaltung einer militärischen Disciplin vereinbar erwiesen, soweit eine solche für Polizeimannschaften anwendbar und nützlich ist. Es bedarf dazu einiger Aenderungen in der Stellung des Inspectionspersonals, welche mit einer angesehenen ständigen Kreisbehörde leichter durchzuführen sind als mit den städtischen Magistraten.

Dieses Grundsystem der ausführenden Polizei ist auch für *unsere* Verhältnisse anwendbar. Es setzt aber eine gleichmäßige Ueberwindung unserer Beamtenvorstellungen im Civil- und Militärstaat, unsrer ständischen und patrimonialen Grundideen und zugleich der beschränkten Vorstellung voraus, welche alle Selbstverwaltung nur aus gewählten Schulzen formiren zu können glaubt. Es ist dies einer der Punkte, an welchen der Polizeistaat seine Kraft

schöpft aus den Vorurtheilen aller Klassen. Der Schwerpunkt der polizeilichen Reformen liegt demnach in der Stellung der höheren controllirenden Stelle.

II. Die höhere Stufe des verwaltenden Polizeiamts umfaßt das Decernat der Polizei, welches bisher zwischen dem Landrath, den städtischen und den ländlichen Polizeiobrigkeiten vertheilt war. Mit dem Wegfall der letzteren häuft sich alle Polizeigewalt in dem Landrath und seinen Vorgesetzten in dem Maße, daß auch die relative Selbständigkeit der Stadtpolizei darin bald ihr Ende finden würde. Man kann die Augen unmöglich vor der Gefahr verschließen, welche entsteht, sobald mit Wegfall von mehr als 10,000 „Gutsobrigkeiten" alle Localgewalt in einen von der zeitigen Ministerverwaltung unmittelbar abhängigen und entlaßbaren Beamten sich concentriren sollte. Der im constitutionellen Staate entscheidende Einfluß, der schon jetzt in einigen hundert Landräthen als Verwaltungsspitzen sich anhäuft und die constitutionelle Regierung zu einem Probleme macht, würde durch Concentrirung aller Ortspolizei im Landrath oder durch ein System von kleinen besoldeten Zwischenbeamten verdoppelt und verdreifacht. Gewählte Schulzen, Bezirksvorsteher und Gemeinderäthe vermögen diese Aufgabe keinesfalls zu lösen; vielmehr ist der absolute Staat gerade erwachsen auf dem Boden des Kleingemeindethums, auf dem Widerspruch der localen Interessen unter sich, auf der Machtlosigkeit der daraus hervorgehenden Localstellen.

Von diesen Gesichtspunkten aus erscheint in verdoppeltem Maße nothwendig die Zwischenschiebung eines höheren Personals von Ehrenbeamten. Wollen wir jemals der geschlossenen Macht des Beamtenthums beikommen, so giebt es kein anderes Mittel, als ihm Concurrenz zu machen durch ein anderes Personal. Es ist nicht möglich jene Functionen zu beseitigen: aber es ist möglich, an den entscheidenden Stellen die geschlossene Kette des Beamtenthums zu ergänzen durch diejenigen Klassen der Gesellschaft, die im Stande und bereit sind, jene Functionen selbst zu übernehmen. Hier eben bedarf es eines Personals von socialer Macht und Selbstständigkeit, um nach oben hin dem Staatsbeamtenthum ein Gegengewicht zu geben, welches jede Parteiregierung mit achtungsvoller Rücksicht zu behandeln gezwungen ist. Es bedarf dafür andererseits der vollen Amtspflicht und des Amtsauftrags von der höchsten Obrigkeit, um nach unten hin die Stellung der Obrigkeit gegen die Localparteien zu wahren. Beide Gesichtspunkte gehören untrennbar zu einer Staatsverwaltung nach Gesetzen. Dies Ehrenamt führt

dann zur Herstellung einer geordneten Rechtsprechung in der Polizei, indem es als Einzelstelle die nothwendige Beweglichkeit des Verwaltungsamts, in collegialischer Form die Ständigkeit des Richteramts, in beiden Gestalten die nothwendige Selbstständigkeit gegen die Parteiregierungen von oben wie gegen die Localparteien von unten darbietet. Dieses Verhältniß verleiht dem selfgovernment den Charakter der rechtsprechenden Behörden, welcher auch in der englischen Rechtssprache das Polizeidecernat aller Instanzen als jurisdiction bezeichnet und damit den Grundcharakter des Rechtsstaats ausdrückt.

Der Geschäftskreis des Amtshauptmanns ergiebt sich zunächst aus den Befugnissen der Ortspolizei nach dem Ges. v. 11. März 1850. Da indessen die „Gutspolizei" durch die Praxis herabgedrückt und dem Landrath nicht coordinirt, sondern subordinirt ist, so erscheint es angemessen, in noch durchgreifenderer Weise dem Amtshauptmann die landräthlichen Functionen in seinem Bezirk beizulegen, so wie es der §. 50 des Gesetzentwurfs thut, und zwar:

1. das volle Decernat der Sicherheits-, Feuer-, Gewerbe-, Armen-, Wegepolizei ꝛc. Die spätere Gesetzgebung wird diesen Grundsatz noch weiter ausführen müssen, da der verworrene Gegensatz unserer Begriffe von „Landespolizei" und „Ortspolizei" mit allen Folgerungen daraus beseitigt werden muß, und da die rechtliche Verantwortlichkeit des Beamten eine Spezialisirung bedingt. Erst durch diesen vollen Auftrag erhält der Ehrenbeamte die dem Landrath coordinirte Stellung, welche zu allem weiteren Aufbau gehört.

2. Das Aufsichtsrecht über die Verwaltung der Landgemeinden und Gutsbezirke. Alle europäischen Verwaltungssysteme setzen über jene kleinsten Gemeindeglieder ein höheres, dem Kreise zugehöriges Amt, ohne welches das staatliche Verwaltungsrecht in den untersten Stufen des örtlichen Volkslebens nicht durchgeführt werden kann. Ohne diese Zwischenstelle wird mit Wegfall der Gutspolizei der Landrath der ausschließliche Vorgesetzte der Ortsverwaltung.

3. Die Ordnungsstrafgewalt gegen die Ortsvorsteher, ohne welche das höhere Amt unwirksam und ohnmächtig bleibt.

Es ergeben sich daraus folgende Hauptgebiete für das Decernat der einzelen Amtshauptleute:

Im Gebiet der Sicherheitspolizei, concurrirend mit dem Landrath, das Recht des ersten Angriffs, das Verhaftungsrecht, die

polizeiliche Voruntersuchung, die Befugniß den Verhafteten zu entlassen. Die Fortbildung des Verfahrens im Sinne des öffentlich-mündlichen Strafprocesses wird sich aus den Strafproceßreformen ergeben.

Im Gebiet der Gewerbepolizei: die Anmeldung der Gewerbe, soweit solche noch bei der „Polizeiobrigkeit" zu machen ist; die vorläufige Untersagung des Gewerbebetriebs mit Beschwerderecht an den Kreisausschuß; die örtliche Voruntersuchung für die von dem Kreisausschuß zu ertheilenden Concessionen.

Im Gebiet der Sitten- und Wirthschaftspolizei: die Ueberwachung der darauf bezüglichen Gesetze und Regulative, die Innehaltung der Polizeistunde, Sonntagsfeier 2c.

Im Gebiet der Arbeitspolizei: die Jurisdiction über verweigerte Annahme des Gesindes, verweigerten Antritt, Behalten und Bleiben im Dienst, Kost und Livree (mit Vorbehalt des Recurses und Rechtsweges); die Jurisdiction zwischen Lehrherrn und Lehrling wegen Vernachlässigung des Dienstes und Mißbrauchs der Gewalt; die analoge Jurisdiction über die Fabrikarbeiter nach der Gewerbeordnung; Ueberwachung der Gesetze über Beschäftigung jugendlicher Arbeiter, Dauer der Arbeitsstunden, Befolgung der gesundheits- und sittenpolizeilichen Vorschriften; endlich allgemein ein schiedsrichterliches Verfahren zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer (concurrirend mit dem Landrath).

Im Gebiet der Wegepolizei: die Ueberwachung der Ordnung der öffentlichen Straßen und Plätze mit der Befugniß der Strafverfolgung.

Im Gebiet der Feuerpolizei: die Ueberwachung der gesetzlichen Feuerordnungen, die Anschaffung und Verwaltung der Feuerlöschanstalten, das letztere nach Umständen mit einem Localcuratorium.

Endlich allgemein: das Recht der Controlle und der Dienstanweisung an Schulzen und Gensdarmen in Ausübung ihrer executiven Functionen.

Nach der gleichmäßigen Erfahrung der Verwaltungssysteme wird das Decernat von Einzelbeamten für die laufenden Geschäfte der Polizei sich als angemessen und ausreichend ergeben. Es scheidet sich jedoch davon noch:

III. Ein collegialisches Polizeidecernat I. Instanz, welches mit dem Institut der Ehrenämter nach dem Bedürfniß des constitutionellen Staats zu formiren ist. So überwiegend die Stellung des Einzelbeamten für die laufende Verwaltung der Polizei bleibt, so eignet sich doch eine Anzahl wichtiger Geschäfte wegen der

Colliſion der Intereſſen und einer beſonderen Gefahr parteimäßiger Behandlung beſſer zu einer ſtändigen collegialiſchen Beſchließung. Die bisherigen Amtseinrichtungen haben dieſe Decretur zwiſchen Landräthen und Regierungen vertheilt. Durch die Amtshauptleute entſteht das geeignete Perſonal, dieſe Geſchäfte in collegialiſcher Weiſe zu decentraliſiren. Auch im engliſchen Selfgovernment bildet dieſe collegialiſche „original jurisdiction“ der friedensrichterlichen Seſſionen einen der wichtigſten Punkte, in welchem die Geſetzgebung die Garantien eines Collegialbeſchluſſes ſchon in erſter Inſtanz gewährt, als ein Hauptbollwerk gegen eine parteimäßige Polizeiverwaltung im parlamentariſchen Staat.

Es gehören dahin folgende Geſchäfte:

Im Gebiet der Bettel- und Vagabundenpolizei: die Anordnung von Kreisviſitationen, die Ueberweiſung in das Arbeitshaus ꝛc. in Förm von Reſoluten mit Vorbehalt des Rechtswegs.

Im Gebiet der Gewerbepolizei die Entſcheidung über die geſetzlichen Erforderniſſe, insbeſondere der „Zuverläſſigkeit in Beziehung auf den Gewerbebetrieb,“ — die Ertheilung der Mehrzahl der Gewerbeconceſſionen ſelbſt, — die Entſcheidung der gegen den Gewerbebetrieb erhobenen Einſprüche, — die Feſtſtellung der Marktordnungen, — die Beſtellung und Beaufſichtigung der Aichungscommiſſionen. Die Kette von illegitimen Einflüſſen, welche die Gewerbepolizei im conſtitutionellen Staat ſchafft, läßt ſich nicht anders beſeitigen als durch eine ſolche collegialiſche Formation des Selfgovernment.

Im Gebiet der Sitten- und Wirthſchaftspolizei: die Ertheilung der Schankconceſſionen, der Erlaß der Localverordnungen der Sitten- und Wirthſchaftspolizei über Polizeiſtunde, Sonntagsfeier ꝛc.

Im Gebiet der Arbeitspolizei: die Einregiſtrirung der Unterſtützungsvereine, Sparkaſſen und Aſſociationen, für welche es allgemeiner Normativbeſtimmungen und einer Beglaubigung behufs Ertheilung der Rechte juriſtiſcher Perſonen bedarf.

Im Gebiet der Wegepolizei: die nach Geſ. v. 14. Mai 1852 dem Landrath und der Ortspolizei vorbehaltenen Straffeſtſetzungen.

Im Gebiet der Jagdpolizei: die Ertheilung der Jagdſcheine und connexe Functionen der Jagd- und Forſtpolizei.

Im Gebiet der Sanitätspolizei wird die Kreisbehörde mit dem Kreisphyſicus und Kreis-Thierarzt die Sanitätscommiſſion nach dem Regulativ v. 28. Octob. 1835 bilden, nach Umſtänden unter Aſſiſtenz von Localcuratorien.

Der Kreisausschuß eignet sich ferner zum Erlaß der Polizeiresolute der Gesundheits- und Baupolizei mit Recurs an die Provinzialbehörde resp. den Verwaltungsgerichtshof zu endgültiger Entscheidung. Die richtigen Organe für diese überaus schwierige Function, für welche weder die Verwaltungsbehörden noch die Gerichte geeignet sind, werden erst durch die zusammengesetzte Gestalt des selfgovernment und einen Verwaltungsgerichtshof entstehen.

Ungefähr dasselbe gilt von Ertheilung der Bauconsense.

In dies Gebiet gehört auch die Mehrzahl der bisherigen Fälle der Regulirung eines polizeilichen Interimisticums.

Durch die zusammengesetzte collegialische Gestalt dieser Organe entsteht ein Gegengewicht gegen die weitausgedehnten discretionären Gewalten, welche durch die heutigen Anforderungen namentlich der Gesundheits- und Baupolizei bedingt sind und im constitutionellen Staat die dringendste Gefahr parteimäßiger Verwaltung mit sich führen.

Für die Mehrzahl der einfacheren Geschäfte dieser Art eignet sich übrigens die Maxime, dem Amtshauptmann die Ertheilung der Concessionen und Consense zu gestatten, dem Kreisausschuß aber die Verweigerung vorzubehalten.

Als allgemeine Function tritt hinzu der Erlaß der sonstigen Localpolizeiverordnungen nach dem Ges. v. 11. März 1850. Es handelt sich dabei um eine vielseitige unbefangene Erwägung örtlicher Verhältnisse, zugleich aber um Rücksicht auf die allgemeine Polizeigesetzgebung und privatrechtliche Interessen. Der Erlaß dieser Localpolizeiverordnungen ist deshalb zu erschweren, damit nicht wegen eines vorübergehenden Uebelstandes und allzu spezieller Interessen die bürgerliche Freiheit über Bedürfniß hinaus beschränkt werde, — ein Gesichtspunkt, den die bye-laws der gewählten Gemeindevertretungen nicht genügend beachten. Es wird daher der Amtshauptmann zwar Localpolizeiverordnungen für seinen Amtsbezirk und für einzele Landgemeinden provisorisch erlassen können; die dauernde Geltung derselben ist aber besser von dem Beschluß der Kreisbehörde abhängig zu machen, zur Garantie einer gründlichen Erwägung, einer Beobachtung der gesetzlichen Formen, einer sorgfältigeren Fassung, einer größeren Autorität und Conformität.

IV. Die Rechts- und Gerichtscontrollen für die ineinander greifende Thätigkeit der executiven und der verwaltenden Polizei bilden den Abschluß des sog. Rechtsstaats, — eine Aufgabe der schwierigsten Art.

Die Gewohnheiten unseres Beamtenstaats bringen es mit sich, daß wir dabei immer mit Vorliebe an eine Anrufung des Kreis- und Appellationsgerichts denken. In der That hat diese Art der Rechtscontrolle keine Schwierigkeit, soweit das Polizeirecht sich in Strafclauseln gegen bestimmte Handlungen und Unterlassungen formuliren läßt, welche als „Polizeiübertretungen" dem ordentlichen Instanzenzuge der Gerichte folgen. Allein das Polizeirecht läßt sich nicht in einer endlosen Aufzählung von Polizeiübertretungen erschöpfen, am wenigsten für die wachsenden Ansprüche unserer Gesundheits- und Baupolizei. Die dafür unvermeidliche Kette von Polizeiresoluten und Polizeiverfügungen bildet keinen Gegenstand der Gesetzauslegung und richterlichen Logik, welche an dieser Stelle nur einen inhaltslosen Formalismus herbeiführen würde.

Es bedarf dafür vielmehr einer materiellen Beschwerdeinstanz; denn der Gegenstand des Streits in solchen Polizeisachen liegt in der Veranlassung und in dem Maß des obrigkeitlichen Zwanges, welche die Gesetzgebung immer einem Ermessen nach concreten Umständen überlassen muß. Die Frage, ob eine Wege- oder Brückenreparatur nothwendig, — ob eine Erweiterung oder Verlegung eines Weges eintreten soll, — ob eine Wohnungs- oder Kelleranlage für gesundheitsgefährlich zu erachten, — ob ein Armer der Unterstützung bedarf, — ob Art und Maß der Unterstützung richtig, — ob eine Entschuldigung vom Schulzwang zu gestatten, — ob eine justa causa zur Ablehnung eines Gemeindeamts als vorhanden anzunehmen, — diese und die Reihe analoger Fragen beruht auf einer untrennbaren Verbindung von question of law und question of fact, welche die Formation einer eigenen Verwaltungsjustiz unentbehrlich macht. Eine solche ist in Deutschland allerdings discreditirt, soweit man sie nach französischem Vorbild für Privatrechtsfragen einzuführen versucht hat, welche nach unserer Rechtsansicht vor die Gerichte gehören. Ihre berechtigte und unentbehrliche Stellung dagegen ist im öffentlichen Recht an der Stelle und in der Weise, welche das englische Friedensrichteramt in mustergültiger Weise darstellt. Die Entscheidung sachlicher Beschwerden über Polizeiresolute und Polizeiverfügungen setzt in der That ein mitverwaltendes Personal voraus, welches mit den örtlichen Verhältnissen vertraut, durch die stetige Thätigkeit in gleichmäßigen Functionen das sichere und unbefangene Urtheil über Veranlassung und Maß des obrigkeitlichen Zwanges gewinnt.

Nach unserer bisherigen Verfassung verlaufen diese Beschwerden in eine Kette von Amtsstellen, — Landrath, Regierung (Ober-Präsident),

Minister, — welche zum Theil das Erforderniß der Localkenntniß nicht haben, und im constitutionellen Staat wechselnden Parteieinflüssen immer zugänglicher werden. Der hier nothwendig gewordene Zwischenbau der Verwaltungsjustiz kann die Garantien der Gerichtsverfassung nur gewinnen, unter vier Voraussetzungen.

Sie muß aus einem mitverwaltenden, sachverständigen, mit den örtlichen Verhältnissen vertrauten Personal gebildet werden: als solches sind vorhanden der Landrath, die Amtshauptleute und das sonstige ständige Personal des Kreisausschusses.

Sie muß nach den Grundsätzen der ordentlichen Gerichtsverfassung ständig und collegialisch formirt sein, also mit gleichem Stimmrecht der Mitglieder.

Unabhängig von den wechselnden Systemen der Ministerverwaltung: daher überwiegend formirt aus gesellschaftlich unabhängigen, der Beamtenhierarchie nicht angehörigen Personen.

Unabhängig von den Localparteien: daher nicht gewählt, weil Gerichte überhaupt nicht gewählt werden dürfen.

Diese Anforderungen führen auf den Kreisausschuß zurück, vorausgesetzt, daß derselbe nach den obigen Vorschlägen gebildet wird. Jede andere Weise einer Wahl oder Ernennung würde einen wesentlichen Gesichtspunkt der Verwaltungsjurisdiction verschieben. In richtiger Zusammensetzung ist er dagegen der wohlgeeignete Körper für die Mehrzahl der Beschwerden gegen die Verfügungen der Amtshauptleute und gegen die Beschlüsse der Ortsgemeinden. Ob für einen engeren Kreis der Rechtsprechung daraus ein noch engerer Ausschuß zu bilden, bleibt einer späteren Erörterung (Abschn. X[k]) vorbehalten.

Die Beschwerde gegen die Verfügungen der Verwaltung ist aber nach den Gewöhnungen des deutschen Publicums in weitestem Maße zu gewähren. Beschränkungen darin können erst eintreten, wenn die Selbstverwaltung Fuß gefaßt und das Vertrauen gewonnen hat, um gewisse Entscheidungen der Ortsobrigkeit für endgültig zu erklären. „Endgültig" kann diese Entscheidung überhaupt nur sein, wo sie ausschließlich von concreten Verhältnissen abhängt.

Noch einer höheren Instanz bedarf es dann für diejenigen streitigen Verwaltungsfragen, welche als Principienfragen für analoge Fälle von Bedeutung sind. Auf die dadurch bedingte Bildung eines Provinzialausschusses und Verwaltungsgerichtshofes ist später im Zusammenhang zurückzukommen.

Die Gesammtübersicht dieser Polizeiorganisation ergiebt, in welchem Maße der Charakter gesetzmäßiger Verwaltung überall

hier überwiegt, und wie sehr die Seite der wirthschaftlichen Selbstverwaltung in diesem Gebiete zurücktritt. Die Kosten der Polizeiverwaltung sind naturgemäß und nach den bestehenden Gesetzen zunächst eine Last der Ortsgemeinde. Ges. v. 11. März 1850. §. 3. ALR. II. 17. §. 102; 7. §. 37. Die Kreisordnung ändert darin nur die Stellung der Gutsherrschaften, namentlich die Pflicht zur Unterhaltung der Polizeilocale, der Unterhaltung der Polizeigefangenen, der sanitätspolizeilichen Maßregeln, der Büreaukosten ꝛc., welche nach dem feudalen Herkommen der ehemaligen „Gerichtsobrigkeit" zur Last fielen und mit der Gutspolizei folgerecht wegfallen. Es ergiebt sich daraus in Zukunft nur eine zweckmäßigere Vertheilung dieser Kosten nach dem Fuß der directen Steuern, aber keine Erhöhung derselben; vielmehr wird die künftige Beschaffung der Polizeilocale und Büreaukosten für größere Amtsbezirke und die Stellung des Amtshauptmanns als Ehrenamt eher zu Ersparungen führen.

Die Polizeiverwaltung durch Ehrenämter gestaltet sich von dieser Seite aus zu einem directen Interesse des Kreisverbandes von der wirthschaftlichen Seite aus. Kreisausschuß und Kreisvertretung sind dadurch auf das dringendste veranlaßt alle geeignete Personen für das Ehrenamt zu ermitteln und durch ihren persönlichen Einfluß zur Annahme des verantwortlichen Amts zu bewegen. Die Aufstellung einer Liste der geeigneten Personen für die Amtshauptmannschaft erscheint auch von diesem Gesichtspunkt aus durchaus geeignet. Wo dessenungeachtet wegen besonders ungünstiger Localverhältnisse ein Ehren-Amtshauptmann nicht zu finden, und auch der Ehrenbeamte des Nachbarbezirks zur Uebernahme nicht zu bewegen ist, bleibt allerdings nichts übrig als die Bestellung eines besoldeten Polizeiverwalters, dessen Gehalt in normaler Weise den sämmtlichen Ortsgemeinden pro rata ihrer Steuern zur Last fällt. Das kurzsichtige Interesse der Ortsgemeinde wird dafür regelmäßig einen Landrathsschreiber oder Feldwebel mit 300 bis 400 Thlr. Gehalt suchen, und wie in unsern kleinstädtischen Bürgermeistereien den billigsten Beamten jedem andern vorziehen. Eine Anzahl solcher Polizeiverwalter in jedem Kreise genügt dann, um den Charakter des Ehrenamts überhaupt zu zerstören, wie dies beispielsweise der Verlauf der Ehrenamtmänner in der Provinz Westphalen darthut. Soll auf diesem Wege nicht die ganze Amtshauptmannschaft auf den Fuß der Districtscommissarien oder Landbürgermeister herabgebracht werden, so bedarf es in der That einer gesetzlichen Bestimmung des Inhalts, daß nur Personen mit der

Qualification zum „höheren Verwaltungs- oder Justizdienst" zu besoldeten Polizeiverwaltern ernannt werden dürfen (§. 43 des Gesetzentwurfs), so sehr sich das gesellschaftliche Interesse gegen diese wie gegen alle gesetzliche Normativbedingungen sträubt.

Allerdings werden durch eine solche besoldete Stellvertretung und durch örtliche Bedürfnisse anomaler Art an einzelen Punkten sich die Polizeikosten so steigern, daß sie die Leistungsfähigkeit der kleinen Ortsgemeinden übersteigen. In welcher Weise dann der Kreisverband ergänzend für die überbürdeten Gemeindegenossen einzutreten hat, wird sich in der neuen Ordnung der Dinge erst aus der Praxis ergeben. Es wird dafür (abweichend vom Gesetzentwurf §. 59.) vorläufig die Bestimmung genügen, daß

1. der Kreisausschuß mit Zustimmung der Kreisversammlung einen Theil der Polizeikosten der Amtsbezirke und Einzelgemeinden übernehmen kann;

2. daß der Kreisausschuß befugt ist gesetzlich nothwendige Polizeikosten direct auf die Kreiskasse, resp. auf den Haushalt der verpflichteten Ortsgemeinde anzuweisen.

Diese letztere Befugniß ist bedingt durch die besondere Natur der Polizeikosten, als gesetzlicher Verpflichtungen. Wie im englischen Selfgovernment, so ist auch für uns der Grundsatz unabänderlich, daß die Ausführung der Polizeigesetze nicht endgültig von den Beschlüssen einer gewählten Localvertretung abhängig gemacht werden kann. Es wird aber genügen, wenn die verantwortliche Kreisverwaltungsbehörde diesen Etat feststellt, und als Theil des Kreisetats zur Berathung der Kreisversammlung bringt. Erst in Ermangelung einer Vereinbarung muß dann die Entscheidung der Oberbehörde eintreten; während eine allgemeine Clausel, welche der Staatsbehörde die Befugniß giebt, „gesetzlich nothwendige Ausgaben" auf die Communaletats zu bringen (die sogenannte Forcirungsclausel), den ganzen Ausgabeetat unter die Vormundschaft der Staatsbehörden setzt.

Die fortschreitend decentralisirende Gesetzgebung wird demnächst auch die Kosten der Landespolizei im Kreise, einschließlich der besoldeten Polizeimannschaften, direct auf die Kreiskasse anzuweisen haben, wofür dann ein entsprechender Theil der Staatsgrundsteuer dem Kreise zu überweisen sein wird, ohne eine neue materielle Belastung der Kreiseingesessenen zu bedingen.

A. Das englische selfgovernment ist seinem Hauptcharakter nach eine sorgfältig entwickelte Jurisdiction über das Polizeirecht. Die staat-

liche Natur der Polizei ist aber überall so vollkommen identisch, daß die obige Gliederung ebenso auf England wie auf Frankreich paßt.

I. Die Stellung der executiven Polizeibeamten ist die uns geläufige (Gn. Engl. Communalverf. S. 785—791) und auch durch die neueren Städteordnungen eher erweitert als beschränkt (a. a. O. S. 807. 902—904). Diese Befugnisse waren bis in die neueste Zeit den alten Polizeischulzen (constables) anvertraut, mit einer beschränkten Verantwortlichkeit, welche durch den Amtsbefehl des Vorgesetzten großentheils gedeckt wurde (a. a. O. S. 844—846). Die neueste französische Litteratur versucht sogar den Nachweis, daß die napoleonische Gesetzgebung der bürgerlichen Freiheit günstiger gefaßt sei als die englische. Das Richtige ist, daß die persönliche Freiheit nicht sowohl auf formulirten Gesetzesparagraphen, sondern auf der verschiedenen Besetzung des Polizeiamts, auf dem stetigen Zusammenwirken von Friedensrichter und constable, auf den sorgfältig entwickelten Rechtscontrollen beruht. Die Reformen des letzten Menschenalters haben mit einer fanatischen Consequenz die Gemeinde-constables aus der Polizeiverwaltung verdrängt und eine besoldete constabulary in zehnfach stärkerer Formation als die preußische Gensdarmerie an deren Stelle gesetzt. Es ist aber stehen geblieben die stetige Controlle des policeman durch das Friedensrichteramt sowie der Grundsatz, daß dem Collegium der Friedensrichter die Besoldung, die Anstellung, die Entlassung, die Straf- und die Disciplinargewalt über die Mannschaften verbleibt.

II. Das Friedensrichteramt umfaßt das gesammte Polizeidecernat der Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei, verbunden mit einer beschränkten Strafgerichtsbarkeit. Das Amt war bei seiner Einsetzung (a. 1360) ein königliches Polizeicommissariat (custodia pacis), und ist ein solches nach den Grundsätzen der Ernennung, Entlassung und Verantwortlichkeit geblieben bis heute (Gn. Engl. Communalverf. S. 549—61). Das Verfahren hat sich wie auf dem Continent nach dem ordentlichen Gerichtsverfahren in summarischer Abkürzung gebildet, — in England also nach dem Muster von judge and jury — öffentlich, mündlich, contradictorisch, mit präcisen Verhandlungs- und Beweisgrundsätzen. Die amtlichen Acte des Friedensrichters erscheinen nach Verschiedenheit der Fälle als Strafurtheile, Polizeiresolute, Polizeiverfügungen, — convictions, orders, warrants, — welche durch die vorgeschriebene Form überall einer Rechtscontrolle zugänglich sind. Das Polizeirecht ist bis zur Grenze des Möglichen codificirt und auf einzele Strafandrohungen gestellt, um es auf die Competenz des Polizeirichteramts zurückzuführen. Im Gebiet der „Friedensbewahrung" erscheinen daher mehre hundert Polizeigesetze mit vielen Tausend Strafandrohungen (Gn. Engl. Communalverfassung §§. 32 bis 51). Selbst für das ältere System hat sich indessen an zahlreichen Punkten eine Ergänzung durch Polizeiresolute, Polizeiverfügungen und discretionäre Gewalten als nothwendig ergeben. In verstärktem Maße gilt dies von der Armen-, Gesundheits-, Baupolizei, in welchen das System der Polizeiresolute und Polizeiexecution vorherrscht, und durch die neueste Gesetzgebung sogar in bedenklicher Weise erweitert wird (Gn. Engl. Communalverfassung §. 100. 106. 108. 112—115. 120. 121. 86). — Ein richterlicher Geist der justices of the peace hat sich dennoch aus der Stellung des Ehrenamts und der collegialischen Formation entwickelt, und dem Absolutismus, dem republikanischen Fanatismus, sowie dem Wechsel der parlamentarischen Ministerien den gleichmäßigen Widerstand geleistet, welchen das berufsmäßige Beamtenthum in keiner Periode zu leisten vermochte.

Das Amt der einzelen Friedensrichter umfaßt dieselben 3 Befugnisse, welche der Gesetzentwurf dem Amtshauptmann beilegt:

1) das gesammte Polizeidecernat, einschließlich eines polizeilichen Executionsrechts nach common law (Gn. a. a. O. S. 821. 822) und nach einzelen Gesetzen, vorbehaltlich der Rechtscontrollen.

2) das Recht der Controlle und Oberinstanz aller Ortsgemeindeverwaltung zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Ordnung (Gn. Engl. Comm. Verf. §. 52. 55. 73. 87[a]. 96[a]. 100. 105. 112—115. 121. 122).

3) Die Ordnungsstrafgewalt, und in der Regel auch die Ernennung und Entlassung der Ortsgemeindebeamten (a. a. O. S. 845. 691).

III. Das collegialische Decernat und die Gerichtscontrollen der Polizeiverwaltung waren ursprünglich in die ordentliche Gerichtsverfassung gelegt. Die altenglischen Polizeigerichte (courts leet) waren wohlbesetzte Gerichte. Sie erwiesen sich aber als unzureichend für die Bedürfnisse der Gesellschaft, welche ein currentes Polizeidecernat in Händen eines Einzelbeamten erfordert. Um der obrigkeitlichen Zwangsgewalt aber den communalen und richterlichen Geist zu geben, entschloß man sich, durch das System der Ehrenbeamten von unten herauf ein selbständiges Personal zu schaffen, aus diesem Personal auch die höheren Instanzen zu bilden, und auf diesem Wege dem Beamtenapparat ein wirksames Gegengewicht zu geben. Es ergaben sich daraus folgende Abstufungen.

1) Für die sachlichen Beschwerden eine Oberinstanz, welche aus dem mitverwaltenden Personal der Friedensrichter, aber nach den Grundsätzen der Gerichtsverfassung in ständiger collegialischer Gestalt gebildet wird.

2) Eine Controllinstanz bei dem Reichsgericht für Competenzüberschreitungen und einzele wenige Fragen der Gesetzauslegung.

3) Für das als Polizeiübertretung mit gesetzlicher Strafandrohung formulirte Polizeirecht der gewöhnliche Instanzenzug der Gerichte.

4) Als subsidiäre Hülfe die persönliche Verantwortlichkeit des Beamten, welche aber in sehr beschränktem Maße, als Regreßklage nur wegen Competenzüberschreitungen, als Strafklage nur wegen vorsätzlicher Verletzungen der Amtspflicht gewährt ist (Gn. V. Justiz S. 155—159). Als letzte subsidiäre Garantie steht an dieser Stelle die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister.

Es sind dies die Grundzüge des in Europa so viel berühmten Systems, welches in gedrängtester Ausführung in Gn. V. Justiz S. 337—496 gegeben ist. Es beruht auf einem äußerst verwickelten, nach dem Bedürfniß festgestellten Instanzenzug, welcher die ganze innere Landesverwaltung, die Auslegung der Gesetze des öffentlichen Rechts, also die Deutung der Landesverfassung, völlig unabhängig von dem System der zeitigen Minister (Her Majesty's Government) stellt, und so die Möglichkeit einer gesetzmäßigen Regierung durch parlamentarische Parteien begründet.

B. Das französische System der Polizeiverwaltung ist aus einem Rückschlag gegen die Mißgriffe der Revolution hervorgegangen. Nach Abwerfung der Fesseln des ancien régime hatte die französische Gesellschaft die Freiheit zuerst in der Ungebundenheit von staatlichen Pflichten und Schranken gesucht. Aus dem englischen Staatsideal hatte man zwar einzele Worte übernommen: in der Wirklichkeit herrschte nur der eine Gedanke, daß die Gesellschaft ihre ausführende Gewalt im Ganzen wie im Einzelen selbst zu wählen habe. Nach einem raschen Wechsel von Terrorismus und Ohnmacht der Staatsgewalt war die Gesellschaft indessen bald einig geworden, die nothwendige Einheit des Staats und seiner verantwortlichen Organe wieder herzustellen. Man kam damit zu einem durchgrei-

fenden Ernennungssystem an Stelle der discreditirten Localwahlen, für die Polizei aber zu folgender Gliederung.

I. Die executiven Polizeibeamten in Gestalt des besoldeten Polizeidienerthums erhalten eine zweckmäßige Ordnung, aber ohne Controlle durch selbstständige Ehrenämter, zu welchen auf keiner Seite die Neigung vorhanden war. Es blieb also nur die Controlle durch das berufsmäßige Beamtenthum übrig, und da auf den höheren Stufen dasselbe Verhältniß in stärkerem Maße wiederkehrte, so fand sich überhaupt kein Punkt mehr, um der Kette des Beamtenthums ein von der Centralverwaltung unabhängiges Gegengewicht zu geben. Die geschlossene Hierarchie der Beamten im Staat, im Heer, wie in der Kirche gehorcht nur einem einheitlichen Willen.

II. Das verwaltende (decretirende) Polizeibeamtenthum erhält folgerecht die Gestalt der von der Staatsregierung ernannten Präfecten, Unterpräfecten und Maires. Dies geschlossene, durch das Amtsgehalt und die Entlaßbarkeit in Subordination gesetzte Personal steht in sehr wirksamer Stellung, welche aber im constitutionellen Staat nur ein Instrument, niemals ein Gegengewicht einer parteimäßigen Regierung werden kann. Der ungestüme Haß gegen die alte Gesellschaft hat zwei Menschenalter hindurch dem französischen Geist die blos sociale Richtung auf Gleichheit gegeben. Das verschiedene Maß der Unterwerfung unter die Polizeiwillkür war ein Stück des ständischen Rechts im ancien régime geworden, und machte es zu einem Triumph der Revolution alle Klassen der gleichen Gewalt zu unterwerfen. Uebrigens blieb es bei dem Grundsatz: „Die Gewalt des Staats muß schrankenlos sein, es kommt nur darauf an, daß er den rechten Gebrauch davon mache." Dies Staatswohl aber versteht die Gesellschaft nach ihrem nächsten Interesse. Die durch die Wahlen zur Majorität gelangten Gesellschaftsklassen werden daher jene Gewalten stets zur Förderung ihrer Interessen gebrauchen, und durch diesen Machtapparat auch die Neuwahlen beherrschen, bis ein drohender Widerstand der widersprechenden Interessen die Maschine in umgekehrter Richtung bewegt. Dies ist die herrschende Vorstellung vom Constitutionalismus geblieben bis zum heutigen Tage.

III. Die Rechts- und Gerichtscontrollen der Verwaltung sind durch einen solchen Aufbau von unten herauf negirt. Die gesellschaftliche Grundanschauung will eine unbeugsame Rechtsprechung nur im Privat- und Strafrecht, nur zum unmittelbaren Rechtsschutz für Person und Vermögen des Einzelen. Alle Beziehungen zum Staat dagegen bleiben beherrscht durch den obersten Grundsatz der Zweckmäßigkeit. Das öffentliche Recht geht hier noch immer in den Begriff der „Verwaltung" auf. Die „Verwaltungsjustiz" durch Präfecturräthe beschränkt sich auf privatrechtliche Collisionen, welche die deutsche Auffassung in der Regel den ordentlichen Gerichten überläßt, und hat überdies nur die Form, nicht den Geist eines Richterspruchs. Es waltet in ihr der Gesichtspunkt der Ordnung und Zweckmäßigkeit, nicht der Charakter der Rechtsschranke gegen die zeitig herrschende Staatsgewalt. Die ausschließliche Besetzung dieser Behörden durch entlaßbare Verwaltungsbeamte, und der Charakter des Verfahrens setzt sie außer Stand, eine Schutzwehr gegen den Willen der zeitigen Machthaber zu werden. Für eine andere Besetzung fehlt ein Personal, welches nur durch das obrigkeitliche Ehrenamt sich bilden könnte. Es fehlt dafür noch mehr der ernste Wille. Die nicht dem Präfecturrath vorbehaltenen Verwaltungsbeschwerden gehen zur unmittelbaren Entscheidung an den Minister. Anerkennenswerth als ein Moment der Einheit und Ordnung der Verwaltung ist es allerdings, daß vom Präfecturrath wie vom Minister

die streitige Frage an den Staatsrath zur Entscheidung gebracht werden kann, zum Theil sogar in öffentlicher contradictorischer Verhandlung. Allein der Grundmangel bleibt, daß alle Instruction dieser Streitfragen von unten herauf ausschließlich in den Händen der Verwaltungsbeamten liegt, — bleibt der Wechsel der Besetzung der Staatsrathsabtheilung von zwei zu zwei Jahren, — bleibt endlich der Charakter der Staatsrathsentscheidung als bloßes Gutachten, welches von dem Monarchen bestätigt oder abgeändert werden mag. Diese Verwaltungsjustiz ist eben nur als ein Element der gleichmäßigen Ordnung, nie als eine Rechtsschranke gegen die zeitigen Machthaber gemeint. Sie steht auch zu hoch und zu fern um eine Rechtscontrolle der täglichen Action der Localverwaltung zu bilden. Mit dem Schlagwort der „Selbständigkeit der Verwaltung" hat die französische Revolution das öffentliche Recht gegen alle Rechts- und Gerichtscontrollen abgeschlossen.

Ein Incidentpunkt der Organisation ist der Mangel einer Polizei-Execution in diesem Verwaltungssystem, welcher bei den Berathungen der Kreisordnung als ein besonderer Vorzug vor dem deutschen System geltend gemacht ist. In Deutschland entstand eine solche aus dem doppelten Grunde, weil (1) die obrigkeitliche Zwangsgewalt sich nicht durch formulirte Contraventionsstrafen für die einzelen Fälle erschöpfen läßt, (2) weil die Zwangsmaßregeln der Verwaltung überall der gerichtlichen Execution nachgebildet sind, welche in der gemeinrechtlichen Praxis sich zu einer umständlichen Weise der executio ad faciendum entwickelt hat. Frankreich hat weder diesen modus executionis ausgebildet, noch bedarf es desselben, da in der fungibelen Weise der heutigen Geldwirthschaft die schuldige Leistung sich auf Kosten des Widerspänstigen in der Regel leicht herstellen läßt. Die Gewalten des Beamtenthums sind überhaupt so discretionär gestellt und einer Verantwortlichkeit vor Gericht entzogen, daß die Administration eines auf den einzelen Fall beschränkten Polizei-Executionsrechts nicht bedarf. Uebrigens haben die freiheitliebendsten Völker einen Verwaltungszwang durch Androhung von Geldbußen jederzeit als angemessen anerkannt, vorausgesetzt die nothwendige Rechtscontrolle und Verantwortlichkeit der Beamten.

In ähnlicher Weise verhält es sich mit dem Mangel einer systematischen Ordnungsstrafgewalt innerhalb der Beamtenhierarchie. Frankreich bedarf einer solchen viel weniger, weil alle obrigkeitliche Gewalt bis zum Gensdarmen und Feldhüter herab ausschließlich durch Beamte in Lohn und Brot der Staatsgewalt auf Kündigung geführt wird, deren Folgeleistung hinreichend gesichert ist. In den englischen und deutschen Verwaltungssystemen dagegen mußten sich jene Gewalten bilden, weil hier die Kette des persönlich abhängigen Beamtenthums ganz oder theilweis durchbrochen ist durch ein Ehrenbeamtenthum. Das Dasein der Ordnungsstrafgewalt ist gerade das Lebenszeichen einer wirklichen Selbstverwaltung. Als beschränkte, in gesetzlichen Formen geübte Gewalt ist sie einer Rechtscontrolle zugänglich, während die auf der absoluten Abhängigkeit des Beamtenthums beruhende Subordination eine wirksame Rechtscontrolle weder will noch zuläßt.

Die Einseitigkeit des französischen Systems kehrt gleichmäßig überall wieder, wo die in der Neubildung begriffene Gesellschaft den Staat ihren Interessen unmittelbar dienstbar zu machen versucht. Die fortgeschrittenste Richtung in der heutigen englischen Erwerbsgesellschaft bewegt sich in demselben Ideenkreise wie die französische und deutsche. Es ist aber nicht möglich, mit diesem Verwaltungssystem jemals zu einem harmonischen Verhältniß mit den Parlamenten zu kommen. Eine privatisirende Gesellschaft, die alle Verantwortlichkeit nur dem Staatsbeamtenthum überlassen will, kann durch ein bloßes Wahlsystem nicht in den Stand gesetzt

werden, die Normativbestimmungen dieser Verwaltung (die Gesetze) sachgemäß zu gestalten. Der Beamtenapparat selbst wird durch den Wechsel der Verwaltungschefs und der Verwaltungssysteme nur verschlechtert. Der Widerspruch zwischen Verfassung und Verwaltung bleibt ungelöst.

C. An diesem Scheidewege hat der Preußische Gesetzentwurf die richtige Grundlage gegeben.

I. Das executive Polizeipersonal bleibt zunächst in seiner gesetzlichen Stellung, ergänzt sich aber durch die Concurrenz des Schulzenamts. Andererseits wird die Controlle der executiven Polizei geschaffen durch das locale Ehrenamt des Amtshauptmanns. Diese präsente Controlle erst trifft den lebendigen Punkt der Polizeiwillkür, indem sie die tägliche Action des Beamten unter die Augen eines Vorgesetzten bringt, der nicht dem Kreise der amtszünftigen Interessen und Vorurtheile angehört. Es kommt nicht so sehr darauf an, wie oft der Arm der executiven Polizei durch diesen Vorgesetzten zurückgehalten wird: es genügt schon die gegenwärtige Möglichkeit dieses Eingreifens, um das Polizeidienerthum vor der Ueberhebung zu bewahren. Auch für die Entscheidungen der höheren Instanz löst die gegenseitige Controlle zwischen Ehrenamt und executiven Beamten den Bann, der auf unserer Verwaltung ruht und darin endet, daß ein Minister zuletzt auf die amtlichen Berichte eines Gensdarmen zu entscheiden hat.

II. Durch das Ehrenamt des Amtshauptmanns für das Polizeidecernat ist das Organ geschaffen, welches den bisherigen Zwiespalt zwischen Verfassung und Verwaltung aufhebt, indem es die Gesellschaft in die Amtspflichten, in die Rechte und Autorität des berufsmäßigen Beamtenthums einführt, und damit die geschlossene Macht des Civil- und Militärbeamtenstaates soweit ermäßigt, um die Uebereinstimmung der Staatsverwaltung mit den parlamentarischen Körpern zu gewinnen.

III. Mit dem Kreisausschuß sind zu verbinden die wichtigsten landespolizeilichen Geschäfte, welche zur collegialischen Behandlung geeignet, einen bedeutungsvollen Schritt zu decentralisirter Selbstverwaltung darstellen.

IV. Für die Rechtscontrolle der Polizeiverwaltung bietet der ständige Kreisausschuß die vollste Formation eines Verwaltungsgerichtshofes, die entscheidende Grundlegung einer von der Ministerverwaltung unabhängigen jurisdiction über das öffentliche Recht.

Eine weitere Oberinstanz dieser Verwaltungsjustiz in einem Bezirksrath oder Provinzialausschuß ließ sich freilich nicht durch einen Paragraphen des Gesetzes herstellen; denn solche Formationen sind die Frucht eines vollentwickelten selfgovernment. Sie setzen ein in der Rechtsprechung über öffentliches Recht ausgebildetes Personal, sowie die Gewöhnungen und das Vertrauen des Publicums auf ein Ehrenamtssystem voraus. Eine voreilige Bildung der Art würde ebenso enden, wie der Versuch der Stein-Hardenberg'schen Periode, bloße Privatpersonen in die Regierungscollegien zu setzen. Es ist deshalb zu billigen, wenn der Entwurf den bestehenden Regierungscollegien die endgültige Entscheidung in den Fällen überläßt, in welchen es nur auf den Schutz des Beschwerdeführers gegen Einseitigkeit und Parteilichkeit des Kreisausschusses ankam. Es ist damit in weitem Maße eine Decentralisation erreicht und jedenfalls die im constitutionellen Staat unzulässige Endentscheidung des Departementschefs beseitigt.

Eine Gesammtübersicht über diesen Haupttheil der Kreisverwaltung wird immer wiederholt zu der Anerkennung zurückführen, daß diese Formationen ein untrennbares Ganzes darstellen; daß die Bildung aller Selbstverwaltungskörper durch die Natur der Staatsgeschäfte bedingt ist; daß der Kreislandrath zur

Controlle einer gesetz- und regulativmäßigen Verwaltung und zur Erhaltung der Einheit der Geschäftsführung leitendes Mitglied des Kreisausschusses bleiben muß; daß die Mitglieder des Kreisausschusses nicht außer der Verwaltung stehende Privatpersonen sein können, sondern nur eine engere Auswahl aus dem Verwaltungspersonal selbst mit erhöhter Geschäftskenntniß, Geschäftserfahrung und Amtsautorität. Eine ernstlich decentralisirte Selbstverwaltung stellt allerdings an den Kreislandrath Anforderungen kaum geringer als an den Dirigenten einer Regierungsabtheilung. Die gesellschaftliche Vorstellung dagegen, welche sich einen Kreisausschuß als einen bloß gewählten Verwaltungsrath für „communale Interessen" denkt, gelangt niemals zu einer obrigkeitlichen Selbstverwaltung; niemals zu einer Rechtsprechung über das Verwaltungsrecht; niemals zu dem befruchtenden Einfluß der Selbstverwaltung auf die politische Bildung und das Gesammtbewußtsein der Nation; niemals zu dem erstrebten „Rechtsstaat." Es soll kein Dualismus zwischen staatlicher und communaler Selbstverwaltung entstehen: aber dieser Zwiespalt hebt sich nur, wenn die communale Obrigkeit in die verantwortliche Stellung des Staatsbeamtenthums tritt, nicht dadurch, daß die obrigkeitliche Gewalt noch einmal den gewählten Orts-, Bezirks-Schulzen oder Bürgermeistern ohne Weiteres übereignet wird.

So fundamental diese Reformen für den Ausbau der Verfassung erscheinen, so unvermeidlich wendet sich der gesellschaftliche Widerspruch gerade gegen diese Formationen. Eine deutsche Eigenthümlichkeit besteht aber in der individuellen Meinungsverschiedenheit über den *Anfangspunkt*, die stets Gefahr läuft zu nichts zu gelangen, weil erst irgend eine Vorfrage oder ein „Prinzip" erledigt sein soll.

Es soll nichts geschehen, bevor eine *Revision unserer gesammten Polizeigesetzgebung* vorangegangen ist. In einer zwanzigjährigen Thätigkeit hat die constitutionelle Gesetzgebung noch nicht *ein* Gesetz über die Rechtscontrolle der Polizeiverwaltung zu Stande gebracht. Dennoch soll erst eine Totalrevision stattfinden, ehe die Aufhebung der Gutspolizei und ihre Ersetzung durch ein obrigkeitliches Ehrenamt „bewilligt" werden kann.

Es soll nichts geschehen, bevor nicht eine „*vollständige Gemeindeordnung*" vorgelegt ist. Auch diese Forderung verliert die Lage der Sache außer Augen. Es handelt sich zunächst darum, die feudale Ordnung der Gutsobrigkeiten und der Lehnschulzenämter zu beseitigen. Die Gemeindeordnung wird nur durch eine angemessenere Stellung des Schulzenamts verbessert. Eine *allgemeine* Gemeindeordnung dagegen könnte auch durch die bestgemeinten Vorschriften die kleinen Dorfgemeinden und Gutsbezirke nicht in lebensfähige Communen verwandeln. Die weitergehende Reform könnte vielmehr nur dahin gehen, daß nicht blos die Polizeilasten, sondern die viel kostbareren Armen-, Wege-, Schullasten nach dem System der directen Steuern in der Gemeinde zu vertheilen und im Kreise auszugleichen seien. Gegen die verhältnißmäßig bescheidene Ausgleichung der Polizeikosten haben sich bereits die Communen und die landwirthschaftlichen Vereine in einstimmigen Protesten erhoben. Jene Forderung läuft also darauf hinaus, die Gesammtheit der Steuerzahler gegen eine unübersehbare Belastung in Harnisch zu bringen.

Es soll überhaupt nichts geschehen, weil die sociale Eifersucht gegen das obrigkeitliche *Ehrenamt* doch noch lebhafter ist als gegen das berufsmäßige Beamtenthum.

Dem untern Polizeiamt des *Schulzen* wird durch Amendements der Amtsanspruch auf Folgeleistung entzogen und eine Verantwortlichkeit auferlegt, die über

die Verantwortlichkeit der besoldeten Beamten hinausgeht und der Ungefährlichkeit dieses Amts sehr wenig entspricht.

Der Amtshauptmann ist, noch ehe er ins Leben getreten, der Gegenstand vielseitigen Mißtrauens und ängstlicher Beschränkung geworden, als „Aristokratie, Satrapie oder Dictatur" eines Mitbürgers, welcher man sogar die bisherige Autorität des einfachen Gutspolizeiverwalters versagt.

Das Mißtrauen gegen den Kreisausschuß ist nur zu beschwichtigen, sofern derselbe aus gewählten Privatpersonen bestehen soll, welche neben dem Landrath niemals die coordinirte Stellung als collegialischer Verwaltungsgerichtshof und Landespolizeibehörde gewinnen können.

Von Stufe zu Stufe drückt die sociale Eifersucht die obrigkeitliche Stellung eines Mitbürgers soweit herab, daß ein ohnmächtiges Titularamt, und unter dem prätensiösen Namen eines Amtshauptmanns ein Bezirksschulze übrig bleibt. Indem man allen jurisdictionellen Einrichtungen der obrigkeitlichen Gewalt administrative Einrichtungen unterschiebt, welche mittelst durchgehender Localwahlen wechselnden Interessen dienstbar werden, consolidirt man nur die absoluten Gewalten der administrirenden Staatsbeamten, d. h. den Polizeistaat. Alle dem Ehrenbeamtenthum gestrichenen Gewalten werden dem Landrath und der Gensdarmerie zu gut geschrieben. In dem Kreislauf solcher Verhandlungen laufen wir Gefahr, jede Autorität der selbstverwaltenden Organe solange zu amendiren und zu streichen, bis, wie bei den Berathungen des Jahres 1850, von einer Kreisordnung nur der Satz übrig bleibt:

„Der Kreis soll sich selbst verwalten."

X^b.

Die Kreisverwaltung. Bildung der Geschworenenlisten.

Die hier zunächst angeschlossene Bildung der Geschworenenlisten ist ein noch unverbundener Theil deutscher Selbstverwaltung, welcher längst vorhanden, aber in eine unrichtige Lage gekommen ist.

Während die Theilnahme des Kreisverbandes an den ordentlichen Civil- und Strafgerichten die ursprüngliche Grundlage des englischen selfgovernment, und noch heute einen Hauptbestandtheil desselben bildet, hat das französische Vorbild bei uns den communalen Charakter der jury verwischt und die verwaltende Polizei — Landrath und Regierungspräsident — mit den Geschworenenlisten betraut, in einer Weise, welche der deutschen Gerichtsverfassung widerspricht und die unbefangene Stellung der Jury gefährdet.

Wenn irgend etwas aus den englischen Institutionen mit Sicherheit übernommen werden konnte, so war es die Bildung der Urtheilsjury in Strafsachen, als ein durch einen richterlichen

Beamten ernannter Ausschuß des Kreisverbandes. Es kommt dabei auf drei Formationen an, von welchen die beiden ersten ein entwickeltes selfgovernment voraussetzen.

I. Die Bildung der Urlisten hat die Bestimmung, aus der Gesammtheit der Kreiseingesessenen diejenigen festzustellen, welche zur Zeit den Geschworenendienst zu übernehmen verpflichtet sind. In einer älteren Ordnung der Gesellschaft konnte man diese Pflicht nach einem festen Maß des Grundbesitzes oder der Grundrente feststellen. Die heutige Gesellschaft hat für ihre vervielfältigten Besitzweisen keinen anderen Maßstab der Leistungsfähigkeit als die directe Steuer. Aber auch diese hat für den sehr verschiedenen Wohlstand der einzelen Landestheile und für das rasche Sinken der Geldwerthe nur eine relative Bedeutung. Es ist daher unangemessen, wenn das jetzt geltende Gesetz 16 Thlr. Klassensteuer, 20 Thlr. Grundsteuer, 24 Thlr. Gewerbesteuer verlangt (Ges. v. 3. Mai 1852, Art. 55). Es entsteht dadurch nach französischem Muster der Schein einer Klassenherrschaft, der nicht verbessert wird durch die daneben gestellten „Capacitäten" nach äußerlichen Merkmalen einer höheren Intelligenz, welche in einer solchen Abgrenzung zu Absurditäten führen. Das Richtige ist nur, daß die directe Steuer auch die relative Fähigkeit zum öffentlichen Dienst anzeigt, und daß dieser Durchschnitt der einzige Maßstab ist, nach welchem das Gesetz die Pflicht zum öffentlichen Dienst normiren kann. Es führt dies auf die obige Erörterung über die persönliche Dienstpflicht und das Einregistrirungssystem zurück, welche in dem Geschworenendienst ihre Hauptgrundlage finden. Unsere bestehende Gesetzgebung bildet für die Landtagswahlen aus den Höchstbesteuerten, welche ein Drittel der Gesammtsteuern in der Gemeinde tragen, die I. Wahlklasse, aus den Mittelbesteuerten die II. Klasse, aus den kleineren Steuerzahlern die III. Klasse. Die mancherlei Ungehörigkeiten dieser Abschichtung beseitigen sich, wenn man den Kreisverband als Ganzes behandelt, wie er durch die Selbstverwaltung in der That zu einem lebendigen Ganzen wird, analog den Stadtverbänden. Das vieljährige Bestehen unseres Dreiklassensystems ergiebt unzweifelhaft, daß die I. und II. Klasse den Geschworenendienst durchschnittlich zu tragen vermögen, so daß man ausnahmsweise Hindernisse dem billigen Urtheil der Gemeinde- und Gerichtsbehörden überlassen kann. Diese Höherbesteuerten bilden bereits eine weitere und angemessenere Abgrenzung als der jetzige Maßstab von 16 Thlr. Klassensteuer, 20 Thlr. Grundsteuer, 24 Thlr. Gewerbesteuer, welcher für ärmere Kreise völlig verkehrt wirkt.

Der Geschworenendienst soll aber überhaupt kein exclusives Recht des Besitzes sein. Da die durchschnittliche Steuerleistung auch eine durchschnittliche Fähigkeit zum Ehrendienst ausdrückt: so hat folgeweise auch die dritte Steuer-Klasse wenigstens ein Drittel zum actuellen Geschworenendienst zu stellen. Da aber in der Wirklichkeit die dienenden Klassen, die Tagelöhner, Handarbeiter, — die Mehrzahl der kleinen Hausstände überhaupt — nicht berufen werden können: so tritt hier die Nothwendigkeit einer Befragung der Betheiligten selbst ein. Im Falle die Zahl der Bereitwilligkeitserklärungen die Zahl des zu stellenden Contingents übersteigt, tritt dann die Abstimmung unter den Betheiligten ein, denen im eigenen Kreise das Urtheil über die Leistungsfähigkeit ihrer Gemeindegenossen zusteht. Jeder Schein einer einseitigen Geltung des Besitzes hört damit auf, und alle bereitwilligen und intelligenten Elemente werden dem Geschworenendienst gesichert, wie sich dies geziemt, da der Geschworenendienst weder ein Privilegium noch eine ausschließliche Last bestimmter Klassen sein soll.

Zugleich erhält das Verfahren zur Bildung der Listen seine sichere Grundlage. Die Urlisten sind alljährlich in einem gesetzlich bestimmten Registrirungstermin zu bilden. In einem weiteren Termin hat der Amtshauptmann die inzwischen veröffentlichten Listen zu revidiren, in einer besonderen Rubrik die gesetzlich Befreiten oder Unfähigerklärten als solche zu bezeichnen und Reclamationen zu entscheiden. Weitere Reclamationen sind nach Wahl der Interessenten entweder an den Kreisausschuß oder an das Appellationsgericht und den höchsten Gerichtshof zu gestatten.

Als allgemeine Matrikel für die Verpflichtung zu den Gemeinde-Aemtern und Vertretungen bedarf die Geschworenenliste dann nur noch einer besonderen Rubrik, in welcher gesetzliche Unfähigkeits- und Befreiungsgründe für andere Aemter zu bemerken sind.

II. Die Bildung der Dienstliste hat den Zweck, die für die einzelen Assisen einzuberufenden Geschworenen zu bezeichnen. Es kommt dabei auf eine engere Auswahl an, da nicht jeder nach dem Census Verpflichtete auch persönlich die nöthigen Eigenschaften der Intelligenz und der Unbefangenheit hat, um den Geschworenendienst wirklich zu leisten. Zugleich sind dabei billige Rücksichten auf einen Turnus im Dienst und auf die Abkömmlichkeit in gewissen Perioden zu nehmen. Das englische System überträgt diese Functionen dem alten Director des Grafschaftsgerichts (sheriff), oder vielmehr dem von ihm ernannten Undersheriff. Bei den Stadtgerichten und neuen Kreisgerichten ist diese Function dem ständigen

Gerichtssecretär übertragen. Die zum Theil veralteten Formen haben die negative Bedeutung, die Geschworenenlisten außer jeder Verbindung mit der Polizeiverwaltung der Friedensrichter, außer Verbindung mit der zeitigen Staatsverwaltung, außer Verbindung mit allen Parteiverhältnissen in Commune und Staat zu bringen. Diese dem Wesen des Schwurgerichts entsprechende Forderung ist, unseren Verhältnissen angemessen, zu erreichen, wenn der Director des Kreisgerichts mit dem stellvertretenden Landrath (Kreishauptmann oben S. 85.) zusammentritt, um die engere Auswahl der Dienstliste vorzunehmen. Das Postulat der persönlichen Kenntniß und der Unparteilichkeit, auf das es hier an erster Stelle ankommt, wird damit erfüllt. Der Gesichtspunkt der Unparteilichkeit läßt sich aber noch verstärken, wenn die Dienstliste für das ganze Jahr gebildet, und die Vertheilung auf die einzelen Assisen dem Loose überlassen wird.

III. Die Bildung der für jede nächste Assise und die Ausloosung der 12 Geschworenen für den einzelen Proceß gehört der Gerichtsorganisation im engern Kreise an. Auch für die Ausloosung giebt das englische System stärkere Garantien als das französische und bewährt sich zugleich einfacher für die tägliche Handhabung.

Das so gestaltete Schwurgericht wird eine zuverlässige, nach jeder Richtung von den Parteieinflüssen befreite Grundlage unserer Gerichtsverfassung bilden. Zugleich entsteht durch die öffentliche Bildung der Listen und durch die vorbehaltene Gerichtsentscheidung über Reclamationen der uns noch fehlende Rechtsweg zur Feststellung der politischen Wahlrechte.

Ueber die Entwickelung des englischen selfgovernment und der engl. Verwaltungsjustiz aus dem Verhältniß von Richter und Jury vgl. Gn. V. Justiz §. 8. Ueber das englische Verfahren bei Bildung der Geschworenenlisten Gn. Communalverf. §§. 63. 64. Ueber die Gegensätze des englischen und französischen Systems ausführlich: Gneist, Die Bildung der Geschworenengerichte, Berlin 1849.

Die französischen Gegensätze haben ihre Wurzel in dem mangelnden Sinn für eine Regierung nach Gesetzen. Da die Gesellschaft nicht an Rechtsprechung, sondern nur an ihre Machtverhältnisse dachte, so kam man zu der Verirrung, die Jury an einen hohen Census zu binden, und ihr damit den Schein eines Klassenrechts zu geben, an Stelle eines Ehrendienstes, der bis zur Grenze des Möglichen von allen Klassen zu leisten ist. Noch schlimmer war die Verirrung, welche die Auswahl der Geschworenen für jede einzele Assise in die Hände des Präfecten legt, und damit im constitutionellen Staat der zeitigen Parteiverwaltung unmittelbar zur Disposition stellt. Die französischen Reformen seit 1848 beruhen auf einem unklar-gemischten System.

In Deutschland ist es freilich ein wenig ermuthigendes Zeugniß für den Rechtssinn der Zeit, daß eine zwanzigjährige constitutionelle Regierung bis heute nicht daran gedacht hat, das gänzlich verbildete napoleonische System der Jury,

welches den Franzosen selbst unannehmbar geworden, durch ein besseres zu ersetzen.

Die unfertigen Vorstellungen aber, welche im Jahre 1848 Geschworenenlisten gar durch Wahl bilden wollten, dauern in der That noch fort für das öffentliche Recht; denn die Idee, alle Polizeidecernate und alle höheren Instanzen der Verwaltungsjurisdiction durch Localwahlen bilden zu wollen, beruht auf derselben Vorstellung, und wird sich erst durch eine wirkliche Gestaltung der Selbstverwaltung berichtigen.

In Deutschland ist übrigens für eine solide Bildung des Geschworeneninstituts die Intelligenz und der gute Wille in höherem Maße vorhanden, als in England selbst. Mit einem solider construirten Geschworenensystem wird auch der ernstere Sinn für eine Rechtsprechung über das öffentliche Recht sich bilden und fortentwickeln.

Xc.

Die Kreisverwaltung. System der Strafverfolgung.

Einen integrirenden Theil der Polizeiverwaltung bilden auch die Einrichtungen der Strafverfolgung.

Das englische Recht hat dies niemals verkannt, sondern die Strafverfolgung seit Jahrhunderten als normalen Bestandtheil der Friedensbewahrung (Polizei) ausgebildet und decentralisirt.

Auch das französische Recht in seiner Napoleonischen Centralisation behandelt die hierher gehörigen Functionen als police judiciaire.

Nur in Deutschland waltet noch eine unklare Auffassung der Strafverfolgung, wegen ihrer Jahrhunderte alten und nun gewohnten Verbindung mit dem Richteramt.

Als in Deutschland durch Reception der fremden Rechte die staatliche Natur des Strafverfahrens zur Anerkennung gelangte, fand sich die Gerichtsbarkeit in viele Tausend kleine Stellen zersplittert, welche die Bildung einer Staatsanwaltschaft neben den Gerichten unausführbar machten. Es fehlte sogar das Personal zur Besetzung der kleinen Richterämter: völlig unmöglich war es, in die Patrimonialjustiz und das Kleingemeindethum einen procureur du roi einzuschieben. Wenn man nicht völlig unfähige Unterbeamten in einer Scheinrolle als Ankläger verwenden wollte, blieb hier der Praxis kaum etwas Anderes übrig, als das Anklägeramt in Personalunion mit der Gerichtsobrigkeit zu bringen, und so den schwerfälligen deutschen Inquisitionsproceß mit allen seinen Gebrechen zu bilden. Dieser Verbindung ungeachtet blieb die Strafverfolgung ihrem Wesen nach eine Polizeifunction, die sich jederzeit wieder als ein besonderes Amt formiren ließ.

Als nun i. J. 1849 die Reform des preußischen Inquisitionsprocesses in großer Hast erfolgte, war kein anderes Vorbild dafür bekannt als das französische, welches sich in den Rheinlanden praktisch bewährt hatte. Man übertrug es daher ziemlich unverändert auf die Gerichtsverfassung des constitutionellen Staats, sogar mit Weglassung einiger ermäßigenden Grundsätze, welche Napoleon I. dem ministère public gegeben hatte. Die öffentliche Meinung jener Zeit war sich darüber nicht klar, daß die im absoluten Staat entstandenen Einrichtungen unter dem Parteieinfluß des constitutionellen Staatswesens ihren Charakter verändern. Ohne jedes Bedenken wurde die ganze Strafverfolgung von den Gerichten abgelöst, in die Hände entlaßbarer Staatsanwälte gelegt und zur Disposition der zeitigen Minister gestellt. Sogar die Verfolgung aller Polizeiübertretungen in Gestalt einer commissarischen Polizeianwaltschaft wurde der staatlichen Polizei einverleibt. Niemand schien zu bemerken, daß der Grundcharakter des Strafrechts und Verfahrens damit umgewandelt, die Anwendung oder Nichtanwendung der bestehenden Rechtsordnung zur Verfügung der Minister gestellt, die Verantwortlichkeit der Beamten, die politischen und Preßvergehen, die Vereins- und Preßpolizeigesetze einer parteimäßigen Handhabung preisgegeben wurden.

Die Strafverfolgung in dieser Gestalt ist unvereinbar mit den ersten Anforderungen des sog. Rechtsstaats, d. h. mit einer stetigen, für alle Parteien gleichmäßigen Geltung der Strafgesetze des Landes.

Dennoch läßt sich der Staatsanwaltschaft eine richterliche Stellung nicht zurückgeben. Es hieße das zwei Richterämter einander coordiniren. Es hieße die Parteigleichheit in der contradictorischen Verhandlung unmöglich machen. Dem strafverfolgenden Richteramt ließe sich die Collegialität und Selbständigkeit der Instanzen doch niemals beilegen. Vor Allem aber widerspräche eine solche unbewegliche Stellung dem wirklichen Bedürfniß einer beweglichen Strafverfolgung, von welcher keine Centralverwaltung auszuschließen ist, so lange sie für eine Aufrechterhaltung der Rechtsordnung im Ganzen wie im Einzelen verantwortlich sein soll.

Das richtige Ziel wird vielmehr sein, die Staatsanwaltschaft ihrem Wesen entsprechend als Polizeifunction anzuerkennen, ihrem Personal die regelmäßige Stellung unserer höheren Verwaltungsbeamten zu geben, die localen Geschäfte aber nach demselben System zu decentralisiren, nach welchem das Selfgovernment alle Polizeigewalten decentralisirt.

Es wäre freilich unausführbar, das beschwerliche englische System mit seinen Härten und Lücken auf unsere Verhältnisse übertragen zu wollen. In England selbst gehen die Reformbestrebungen nach einer bequemeren Staatsanwaltschaft an Stelle der allgemeinen Bürgerpflicht zur Anklage, welche immer unzureichender wird. Für uns bedarf es eines Mittelweges, der im Anschluß an die gewohnten Formen und Verhältnisse keine übermäßigen Anforderungen an den Einzelen und an die Gemeinden stellt.

An die Stelle der „Polizeianwaltschaft" zur Verfolgung der Uebertretungen läßt sich grundsätzlich die Popularklage setzen. Es genügt in diesen Fällen zunächst das Interesse der Betheiligten, um das Polizeirichteramt in Thätigkeit zu setzen. Die spießbürgerliche Anschauung vom „Denunciren" muß in Deutschland endlich überwunden werden. Die bürgerliche Freiheit bleibt ein leeres Wort, wenn die Trägheit der Gesellschaft nicht einmal auf diesem Gebiete zu überwinden ist, um sich selbst zu rühren und selbst zu helfen in Ausführung der Polizeigesetze, die das Wohl des Nachbarverbandes unmittelbar fühlbar berühren. Wo aber weder ein Privatinteresse noch ein im Nachbarverband empfundener Mißstand Jemanden veranlaßt, mit einer Rügeklage aufzutreten: da wird die Polizeigerichtsbarkeit auch in der Regel ruhen können, — wie sie in England in Millionen von Fällen ruht; — denn es walten auf diesem Gebiet nicht absolute Gebote der Rechtsordnung, sondern relative Gesichtspunkte des öffentlichen Wohls und der Bequemlichkeit. Es bedarf daher nur einer ergänzenden Polizeianwaltschaft, und dazu wird es genügen, wenn den höheren Organen der Selbstverwaltung, — Kreisausschuß, Amtshauptleuten, Magistraten — die gesetzliche Befugniß beigelegt wird, ihre Unterbeamten zur Erhebung der Polizeiklage anzuweisen, und die Kosten dafür auf Kreis- und Communalfonds zu übernehmen. Für das Staatsinteresse genügt jedenfalls ein concurrirendes Strafverfolgungsrecht der Staatsanwaltschaft.

Für das ordentliche Criminalverfahren vor den Gerichtsabtheilungen und Schwurgerichten dagegen läßt sich nicht die englische Pflicht zur prosecution, sondern nur die deutsche Weise der Denunciation zu Grunde legen, und damit ein System der concurrirenden Strafverfolgung für Private und Communalverbände bilden, oder vielmehr wiederherstellen.

1. Die Strafverfolgung durch Privatpersonen und Körperschaften ist in der älteren Weise der Denunciation wieder herzustellen, aber unter Uebernahme der Verantwortlichkeit der

öffentlichen Anklage. Eine solche Einrichtung verliert ihre Bedenken, wenn damit verbunden wird der Anwaltzwang, die Verantwortlichkeit für calumnia und tergiversatio und die nachher zu berührende Concurrenz der staatlichen Organe. Es wird von diesem Recht freilich außer den Antragsverbrechen selten Gebrauch gemacht werden: als Sicherheitsventil ist ihre Zulassung aber von entscheidender Bedeutung.

Durchgreifend wirksam läßt sich

2. die Strafverfolgung mit der Kreisverwaltung verbinden, so daß die ständige Kreisbehörde durch einen von ihr zu bestellenden Syndicus die Strafverfolgung zu übernehmen und damit die Staatsanwaltschaft unserer Kreisgerichte größtentheils zu ersetzen vermag. Wird die Polizei grundsätzlich den Kreisorganen übertragen, so ist es nur consequent, dem Kreisausschuß auch diesen normalen Theil der Friedensbewahrung zu übereignen, welcher unter Voraussetzung der gehörigen Verantwortlichkeit keine größeren Bedenken hat als jede andere Polizeifunction. Die Strafverfolgung durch das „Syndicat" der großen Communalverbände gehört zu den ältesten Mustern der europäischen Welt, datirt aus den besten Zeiten des Corporationslebens, und ist nur durch die Zersplitterung unseres Gemeindelebens verloren gegangen. Die daraus entstehenden Kosten den großen Communalverbänden zur Last zu legen, gehört zur Decentralisation der Polizei, und besteht auch mit den Interessen der Steuerzahler, sofern die dadurch entstehende Entlastung des Staatsbudgets eine Abrechnung dieser Kosten von der Staatsgrundsteuer rechtfertigt. In Gestalt des Syndicats wird dann die regelmäßige Strafverfolgung (wie in England) ihren Schwerpunkt in einer rechtsgebildeten Advocatur erhalten, — gleich tüchtig wie durch die aus demselben Personal bestellten Staatsanwälte der Kreisgerichte. — Aus der so gestellten Anklage haben sich die besten Muster des Anklageprocesses entwickelt, insbesondere die formelle Parteigleichheit, welche nicht zur reinen Entwickelung kommen kann, solange die Anklage ausschließlich in den Händen des Staatsbeamtenthums bleibt. Ergänzend ist dem Kreisausschuß und dem künftigen Provinzialausschuß die Befugniß beizulegen, ihren Syndicus zu einer Strafverfolgung anzuweisen.

3. Beizubehalten ist die jetzige Ober-Staatsanwaltschaft in einer concurrirenden und controllirenden Stellung für alle Strafverfolgung, mit dem Recht des Vortritts und einer ausschließlichen Befugniß für bestimmte Verbrechen. Wichtig wird diese Beibehaltung auch, um der Strafverfolgung durch Syndicat

und Private zu den oft nothwendigen Ergänzungen des Vorbereitungsverfahrens Assistenz zu leisten. Für fiscalische Interessen und internationale Fragen wird der königlichen Staatsanwaltschaft die ausschließliche Strafverfolgung vorzubehalten sein. Für die Verfolgung von Betrug, Sachbeschädigungen und einige andere Fälle ist nach der jetzigen Fassung der Gesetze wenigstens ihre Zustimmung zu einer Strafverfolgung zu reserviren. In den großen Städten, welche einen Kreisverband für sich bilden, wird es sich wohl als zweckmäßig erweisen, eine Unterstelle des Ober-Staatsanwalts beizubehalten, und dieser die Criminalpolizei nach französischem Grundsatz unmittelbar unterzuordnen, bei welcher Einrichtung dann dem „Syndicat" nur eine ergänzende Stellung zufallen wird.

Selbstverständlich bleibt in diesem Verhältniß die Befugniß der Centralverwaltung das Personal ihrer Staatsanwälte zur Erhebung oder Unterlassung von Anklagen anzuweisen.

Das entscheidende Moment, trotz aller möglichen Variationen der Ausführung, ist ein concurrirendes Verhältniß der Strafverfolgung zu schaffen. Ohne dies Verhältniß ist eine Decentralisation der Polizei unerreichbar, eine parteimäßige Strafverfolgung oder Unterlassung der Anklage unvermeidlich, eine strafrechtliche Verantwortlichkeit des Beamtenthums für Amtsmißbräuche, eine parteigleiche Anwendung der Preß- und Vereinsgesetze nicht zu finden. Nur durch das Concurrenzverhältniß wird es möglich, die Kraft und Beweglichkeit der französischen Strafverfolgung zu bewahren, und doch ihre Abhängigkeit von politischer Parteiverwaltung aufzuheben.

Bezüglich der Preßvergehen insbesondere ist eine ausschließliche Staatsverfolgung nur zu rechtfertigen für formelle und finanzielle Preßvorschriften. Wo es dagegen auf eine materielle Unterscheidung von „Tendenzen" ankommt, kann die Strafverfolgung nicht ausschließlich zur Disposition der zeitigen Ministerverwaltung gestellt werden, ohne das Verwaltungssystem und die gouvernementale Presse selbst zu verderben.

Es kommt damit der oberste Grundsatz des Rechtsstaats zur Geltung, daß in dem gesetzlich regierten Gemeinwesen Jedermann die Befugniß haben muß, die Anwendung der Strafgesetze ohne Ansehen der Person und der Partei zu fordern.

Das englische System der Strafverfolgungen als Haupttheil der Friedensbewahrung und des sog. Rechtsstaats ist in Gn. V. Justiz S. 394—401 in gedrängtester Form gegeben. Das englische System ist soweit gegangen, die Staatsanwaltschaft als allgemeine Bürgerpflicht der Zeugenpflicht gleich zu behandeln.

Der Friedensrichter übt in diesem Sinne bei der Voruntersuchung einen Zwang, indem er den Damnificaten, einen Zeugen oder eine sonst geeignete Person zur Uebernahme der prosecution nöthigt. Der Prosecutor bestellt dann in der Regel einen Rechtsverständigen, welcher als „Anwalt für die Königin" (Staatsanwalt) die Verfolgung leitet. Daneben besteht nur eine ergänzende Oberstaatsanwaltschaft in der Person des Attorney General und Solicitor General, sowie eine concurrirende Befugniß der Ministerialdepartements, fiscalische und andere Strafverfolgungen durch besonders engagirte Anwälte führen zu lassen. Die fortgeschrittensten Ideen, welche in den Parlamentsverhandlungen über Einführung einer Staatsanwaltschaft zum Vorschein kommen, erkennen doch ausnahmslos die Nothwendigkeit einer concurrirenden Strafverfolgung an, ohne welche eine parteimäßige Handhabung im constitutionellen Staat die Geltung der Gesetze untergräbt.

In Frankreich nahm die Organisation Napoleon's I. die Staatsanwaltschaft als überkommene Institution auf, brachte sie in Verbindung mit den glänzenden Formen eines öffentlich mündlichen Anklageprocesses und der Jury einerseits, — mit einer beweglichen und wirksamen Polizeieinrichtung andererseits, — formirte daraus eine centralisirte police judiciaire und andere Einrichtungen, welche sich der Gesellschaft zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ohne jede Zumuthung persönlicher Mühewaltung empfehlen. Allein die Erfahrungen Frankreich's selbst werden wohl endlich erkennen lassen, daß die centralisirten Functionen des Generalprocurators, der police judiciaire und des commissarischen juge d'instruction im constitutionellen Staat illegitime Parteieinflüsse an der unzulässigsten Stelle schaffen, die Gerichte zu einer wirksamen Controlle der Verwaltung unwirksam machen, das Verhältniß der Rechtscontrollen im Staat vielmehr umkehren. Gn. V. J. S. 514—547.

In Deutschland haben die guten Gewöhnungen des Beamtenthums unter gewöhnlichen Umständen die Verschiebung der Strafrechtspflege durch eine centralisirte Staatsanwaltschaft weniger fühlbar gemacht. Die sogenannten Verfassungsconflicte haben es indessen wohl erkennbar gemacht, daß alle rechtliche Verantwortlichkeit im Staat mit dieser Einrichtung illusorisch ist. Einem Minister die parlamentarische Parteistellung geben, die Erhebung und die Unterlassung aller Anklagen in die Direction eines solchen Verwaltungschefs und der von ihm entlaßbaren Beamten zu legen, und dabei voraussetzen, daß diese politische Machtfülle mit der „ehrwürdigen Unparteilichkeit des Richteramts" gehandhabt werden solle, gehört zu den seltsamsten Illusionen der sog. praktischen Politiker. Ohne die concurrirende Anklage und ohne Decentralisation der Voruntersuchung in dem ständigen Einzelrichteramt, baut sich der Scheinconstitutionalismus in der Gerichtsverfassung von unten herauf in einer Weise, welche alle weiteren Rechtscontrollen zum leeren Schein macht.

Xd.

Die Kreisverwaltung. Militäraushebung, Einquartierungswesen und Landwehrsystem.

Aus dem Bereich der obrigkeitlichen Selbstverwaltung schließen wir der Polizei zunächst an die Selbstverwaltung im Gebiet des Militärwesens.

Je strenger gerade hier die Centralisation und Subordination waltet, um so nothwendiger ist es, ihr ein Gegengewicht zu geben an den Grenzpositionen, an welchen die Militärhoheit ihre Ansprüche unmittelbar an den Dienst der Person und an die Vermögensleistung stellt. Die darauf bezüglichen Einrichtungen bilden bereits unverbundene Glieder der Kreisverwaltung, welche sich durch die Kreisordnung zu einer wirklichen Jurisdiction über Militärpflicht und Einquartierungslast gestalten lassen, deren endgültige Entscheidung nicht in den Händen eines constitutionellen Ministers bleiben kann.

1. Die Kreis-Ersatzcommissionen sind schon jetzt vorhanden in commissarischer Zusammensetzung aus dem Bataillonscommandeur der Landwehr, dem Landrath, einem Infanterie-, einem Cavallerieoffizier, zwei ländlichen und zwei bis vier städtischen Grundbesitzern. Durch die Neubildung der Kreisverwaltung tritt an die Stelle der Civil-Mitglieder der Kreisausschuß mit dem Landrath, 3 Amtshauptleuten resp. Bürgermeistern und 3 Kreisverordneten. Es können für diese Functionen zum Theil aber auch andere besonders geeignete Mitglieder eintreten, welche auf die Ausführung der Militär-Gesetze und der gesetzmäßigen Ersatzinstruction besonders zu vereidigen sind. Die so gestaltete ständige Behörde kann die „Jurisdiction" über die persönliche Militärpflicht, die gesetzlichen Befreiungsgründe, den Anspruch auf den einjährigen Freiwilligendienst vollkommen angemessen üben. Mit Entwickelung der Provinzialverwaltung ist die Departementsersatzcommission nach gleichen Grundsätzen zu bilden zur endgültigen Entscheidung.

2. Die Einquartierungslast ist schon in der bisherigen Gesetzgebung als Decernat der bürgerlichen Obrigkeit anerkannt. Durch den ständigen Kreisausschuß entsteht die geeignete Behörde zur Oberleitung und Entscheidung streitiger Fragen der Einquartierungslast. Amtshauptleute und Schulzen sind die geeigneten Organe für die Einzelausführung, durch welche die Vertheilung der Last, die Zahlung der Servisvergütigung und die präsente Amtsstelle zur Abhülfe von Beschwerden hinreichend gesichert wird.

3. Die gesetzliche Vorspannpflicht unterliegt wesentlich denselben Gesichtspunkten.

4. Die Mitwirkung der Civilbehörden bei Revuen, Manoeuvres, Cantonirungen, welche jetzt den Regierungen obliegt, wird durch die ständige Kreisverwaltung und die Amtshauptleute die geeigneten Organe der Ausführung finden.

5. Das System der Landlieferungen erhält in dem ständigen Kreisausschuß die geeignete Localstelle in Ergänzung der bisher mangelhaften Organe.

6. Ebenso das Unterstützungsgeschäft für die Familien der eingezogenen Landwehrmänner und Reservisten.

Die vorzugsweise Bedeutung der Selbstverwaltung an dieser Stelle ist die Bildung der Rechtscontrolle, deren die Militärverwaltung im constitutionellen Staat bedarf, wo sie mit dem persönlichen Recht und dem Vermögen des Einzelen in Berührung tritt.

Ein noch bedeutenderes weiteres Gebiet bildet die Landwehrverwaltung, welche in dem englischen selfgovernment in so übertriebener Weise mit der Civilverwaltung der Grafschaft confundirt ist, daß die militärische Brauchbarkeit der Miliz dadurch schwer beschädigt worden ist. Die preußische Landwehrordnung von 1815 enthielt im Vergleich damit die richtig gedachten Grundlinien eines Systems, welches einerseits den staatlichen Anforderungen an eine verwendbare bewaffnete Macht, andererseits den Bedürfnissen der bürgerlichen Gesellschaft gerecht zu werden bestrebt war. Das in der Eile redigirte Gesetz ist indessen durch spätere nicht publicirte Erlasse und Maßregeln so zerrissen, vom Standpunkt des Berufsbeamtenthums so ungünstig behandelt, von der socialen Grundrichtung der Zeit so wenig getragen, daß es in Verfall gerathen mußte. — Allein die Natur der allgemeinen Wehrpflicht und die Bedürfnisse des bürgerlichen Lebens führen unabänderlich darauf zurück, und werden sich um so entschiedener geltend machen, je vollständiger die allgemeine Wehrpflicht sich über das ganze deutsche Gebiet ausdehnt. Je mehr das Finanzsystem dazu nöthigt, den Dienst im stehenden Heere abzukürzen: um desto bedeutungsvoller tritt immer von Neuem die Nothwendigkeit ein, die älteren Jahrgänge der Kriegsreserven als Landwehr zu formiren, für welche eine gemischte Verwaltung unvermeidlich wird, um die Dienstpflicht der höheren Altersstufen mit den Anforderungen des bürgerlichen Lebens zu vereinigen. Im Gebiet des Norddeutschen Bundes wird dies zu einer Regeneration der Landwehrverwaltung zurückführen, mit Berücksichtigung der neueren Bedürfnisse und Erfahrungen des Militärdienstes, insbesondere

1) zur Verbindung der Landwehrbezirke mit dem ganzen Militäraushebungsgeschäft,

2) zur Einführung eines Klassificationssystems der Landwehrmannschaften nach ihrer Abkömmlichkeit, mit endgültiger Ent-

scheidung der dafür gebildeten Kreis-Behörden unter Mitwirkung militärischer Staatscommissarien,

3) zur Herstellung eines Landwehrofficiercorps nach den Grundsätzen des selbständigen Ehrendienstes,

4) zur Begrenzung der Militärjurisdiction in einer Weise, welche die Geltung der Landesgesetze auch im Kreise der Militärverwaltung sichert, und das bürgerliche Leben nicht weiter beschränkt, als es die Militärdisciplin für die zur Fahne einberufenen Mannschaften erfordert.

Die Gestaltung der Landwehr ist nicht blos finanzielle und volkswirthschaftliche, sondern im höchsten Sinne Verfassungsfrage, um den immer drohenden Widerspruch der militärischen Grundeinrichtungen mit der Verfassung des Landes durch dauernde Institutionen zu lösen. Die bürgerlichen Ansprüche, welche einst die Landwehrverfassung von 1815 hervorgerufen haben, dauern nicht nur fort, sondern gewinnnen durch die Fortentwickelung der heutigen Gesellschaft wachsende Kräfte. Ihre Widerstandskraft ist durch die Aufnahme des deutschen Kleinstaatenthums erheblich verstärkt. In wenigen Jahren wird die Solidarität der europäischen Gesellschaft die „Entwaffnungsfrage" zu einer Sturm- und Drangperiode aller Militärverwaltungen machen. Der militärische Berufseifer sollte sich nicht den sicheren Zeichen des herannahenden Zustandes verschließen, so lange es noch an der Zeit ist, den Entwaffnungssturm in ein kriegstüchtiges Landwehrsystem abzulenken, und damit Deutschland die militärische Hegemonie in Europa zu erhalten, deren es zur selbständigen Entwickelung seiner Verfassung noch auf Jahrzehnte bedürfen wird.

Die englische Gesetzgebung für das Milizwesen ist kein annehmbares Muster. Erst die neueste Gesetzgebung hat die nothwendige Ausdehnung der Regulativgewalten zurückgeführt, durch welche einige nothdürftige Garantien der militärischen Brauchbarkeit gegeben werden (Gn. V. Justiz S. 241—49). Mustergültig dagegen ist das englische Recht in der Handhabung der streitigen Fragen der Militärverwaltung. Alle Fragen der gesetzlichen Dienstpflicht, Befreiungsgründe und Klassificationsordnung entscheiden endgültig die Kreis- und Departementscommissionen des selfgovernment, ebenso wie die Streitfragen der Einquartierungs- und Vorspannpflicht. Der allgemeine Grundsatz, der Executive niemals die Interpretation der streitigen Verwaltungsgesetze zu überlassen, ist in der Militärverwaltung mit besonderer Sorgfalt durchgeführt (Gn. V. Justiz S. 220—263).

In der preußischen Militärverwaltung ist dieser Gesichtspunkt bisher völlig unentwickelt. Die bestehenden Gesetze des absoluten Staats datiren aus der Zeit, in welcher der „Militärstand," in rechtlicher Abgeschlossenheit von den bürgerlichen „Ständen," mit eigener Gerichtsbarkeit, Verwaltung, Civilstandswesen ꝛc. dastand. Diese Abschließung hat zur Folge gehabt, daß der Militärverwaltung alle

Rechtscontrollen fehlen, auch da wo sie in Collision mit dem bürgerlichen Recht tritt (Gn. S. 259—62).

Im constitutionellen Staat entsteht daraus eine Lücke, welche alle Garantien der Verfassung als leges imperfectae zu blos moralischen Garantien herabsetzt. Erst durch die abgeschlossene Selbstverwaltung entsteht die Kette der Rechtscontrollen, mit denen die bürgerliche Freiheit neben einer geschlossenen Kriegsmacht besteht. Die strengen Anforderungen unserer militärischen Verfassung müssen noch ihre Ergänzung und Ausgleichung finden in dem an allen Punkten gesicherten Schutz des bürgerlichen Rechts und in der gleichzeitigen Pflege der Werke des Friedens. Für die rechtliche Organisation der Reserve und der Landwehr (vgl. Gneist, Die Lage der Heeresorganisation am 29. September 1862) sind die maßgebenden Fragen unverändert geblieben.

X^e.

Die Kreisverwaltung. Einschätzung und Erhebung der directen Steuern.

Einen Uebergang zu dem System der wirthschaftlichen Selbstverwaltung bildet die Betheiligung der Kreis- und Stadtverbände an der Verwaltung der directen, oder genauer, der Einschätzungssteuern. Dem Gegenstand nach der wirthschaftlichen Seite des Staats angehörig, bildet doch die Betheiligung der Communalverbände daran ein Hauptglied der Jurisdiction über öffentliches Recht, dessen Bedeutung noch immer verkannt wird.

Alle Einschätzungssteuern haben ein arbiträres, jeder Willkür offenes Element in sich. Die Gerichtscontrollen, durch welche die indirecten Steuern und Regalien wirksam geregelt werden können, erweisen sich für diese Function unanwendbar. Die Rechtsprechung kann hier ihren Schwerpunkt nur in gleichmäßigen, der Erfahrung angehörigen, durch gleichmäßige Uebung erworbenen Maximen haben. Muß man aber das gesetzlich unbegrenzbare Ermessen Landräthen, Regierungen und zuletzt den Finanzministern überlassen, so tritt die gesammte steuerpflichtige Bevölkerung in die fühlbarste Abhängigkeit von dem Staatsbeamtenthum, — am meisten von dem Landrath, den unsere Verwaltung zugleich zum Leiter der Steuereinschätzung und der parlamentarischen Wahlen macht. Es wird dadurch ein illegitimer Wahl- und Parteieinfluß geschaffen, welcher auf die unmittelbarsten Interessen der Gesellschaft zurückfällt. Gerade vom Standpunkt der Interessen aus sollte es uns verständlich werden, warum seit Jahrhunderten das englische Recht für die Ein-

schätzungsteuern (land-tax, income-tax, assessed taxes) mit peinlicher Sorgfalt begränzt hat; warum alle Steuereinschätzung, Steuererhebung und Steuerexecution ausschließlich in Organe des self-government gelegt ist; warum die Ministerverwaltung auf das Recht beschränkt ist, die Einschätzungen durch Staatscommissare zu controlliren, und das fiscalische Recht vor der endgültig entscheidenden Kreis-Behörde zu vertreten; warum die Staatsverwaltung von einer Interpretation der Finanzgesetze und einer maßgebenden Entscheidung über streitige Einschätzungen an jedem Punkt ausgeschlossen ist — in Erwägung, daß sonst jeder Finanzminister in Versuchung kommt, den erhöhten Geldbedarf nicht durch neue Finanzgesetze, sondern durch erweiterte Auslegung der vorhandenen Gesetze zu erlangen.

Analoge Gesichtspunkte sind bei den deutschen Einschätzungssteuern hervorgetreten, in dem Bestreben das Beamtenermessen grade an dieser Stelle möglichst zu beseitigen.

Die altständische Gesellschaft suchte ihren Schutz in der Fixirung des Steuerquantums im Ganzen, welche mittelbar auch zu einer Fixirung im Einzelen führt. Es entsteht daraus aber ein Widerspruch mit dem wachsenden Staatsbedürfniß und mit der Natur der Steuer, die im Verlauf der Zeit zur passiven Grundrente und zum Steuerprivilegium wird.

Die neue Erwerbsgesellschaft hat die Abwehr zum Theil auch in Contingentirungen gesucht, mit Vorliebe aber in einer Einschätzung durch gewählte Vertreter der Steuerinteressenten.

Auf einer Combination dieser Gesichtspunkte beruht unsere heutige Gesetzgebung. Beide Weisen genügen aber weder den Ansprüchen des Staats, noch genügen sie zum Rechtsschutz des Einzelen. Zu einer wirklichen Selbstverwaltung fehlte bisher nahezu Alles, worauf es ankommt.

Es fehlt an erster Stelle die genügende Specialisirung der Gesetzgebung, um zu einer gleichmäßigen Einschätzung zu gelangen. Für die Grund- und Gebäudesteuer sind allerdings die gesetzlichen Regeln ziemlich ausreichend. Bei Weitem mangelhafter sind die Abstufungen der Klassensteuer, welche in der Neubildung der Gesellschaft immer schwieriger werden. Völlig unzureichend erscheinen aber die Einschätzungsgrundsätze der Einkommen- und Gewerbesteuer. Die englische Gesetzgebung in diesem Gebiet beruht auf einer alten Praxis der Steuereinschätzung, und überläßt aus guten Gründen diese Fragen weder den Regulativen der Behörden, noch den Beschlüssen der Commissionen, sondern formulirt in

äußerster Specialität die Einschätzungsmaximen (rules), denen von Jahr zu Jahr die Gesetzgebung nachzuhelfen sucht. — Unsere Gesetzgebung dagegen bewegt sich im Kreise. Um nicht irgend eine Incongruenz für den einzelen Fall stehen zu lassen, verzichten wir in jedem zweifelhaften Fall auf eine gesetzliche Regel überhaupt. Die Gesetzesvorlagen werden durch die Amendirung immer noch allgemeiner und inhaltloser, die positive Maxime wird in eine tautologische Scheinregel verwandelt, alles Wesentliche in Form und Sache zuletzt den einschätzenden Personen überlassen. Man verläßt sich dabei schließlich auf Regulative der Localverwaltungen, obwohl der Mangel des legislatorischen Berufs bei den Localcommissionen nur noch stärker hervortritt. Das Endresultat ist ein völlig ungemessener Spielraum.

Der zweite Grundmangel ist die Bildung der einschätzenden Organe, welche nicht nach den Grundsätzen einer gesetzmäßigen Selbstverwaltung, sondern nach der allesbeherrschenden Idee einer Interessenvertretung gebildet werden. Man hat es bisher für genügend gehalten, in irgend einer Weise gewählte Commissionen aus den Steuerinteressenten selbst zu bilden, von denen ohne Weiteres eine gleichmäßige und gewissenhafte Einschätzung im ganzen Lande erwartet wird. Darf man aber von gewählten Vertrauensmännern der Interessenten allein eine volle und gleichmäßige Wahrnehmung des staatlichen Steuerinteresses erwarten? Das näher liegende Interesse des Steuerzahlers ist es jedenfalls, im Zweifel die eigene Steuer auf ein minus zu arbitriren. Das Gefühl für Recht und Billigkeit führt allenfalls dahin, denselben Maßstab auch auf die Nachbarn anzuwenden. Im günstigsten Fall wird also eine zu niedrige Einschätzung eintreten. Aber auch dies Resultat ist ein sehr unzuverlässiges bei stets wechselnden Commissionen, denen feste Grundsätze über den vieldeutigen Begriff des „Einkommens," zuverlässige Mittel der Feststellung, ein contradictorisches Verfahren und jede zuverlässige Beweisführung fehlt. Das wirkliche Resultat ist Willkür nach allen Seiten, die nur deshalb ertragen wird, weil sie mit durchschnittlich viel zu niedrigen Einschätzungen besteht. In vielen Kreisen wird wohl nicht die Hälfte des nominellen Procentsatzes der Einkommensteuer erreicht, und die Gewerbesteuer verläuft auf ein System von Compromissen.

Der dritte daraus folgende Grundmangel ist die endgültige Bestimmung aller Steueransätze durch die Finanzbeamten des Staats, welche das grundsatzlose Verfahren der Commissionen zu ermäßigen und zu corrigiren haben. Bei der

Klassensteuer stellt die Regierung den Steuersatz nach dem Gutachten der Kreiscommission (praeside Landrath) fest, und entscheidet die Reclamationen mit Recurs an den Finanzminister. Bei der Einkommensteuer entscheidet eine gemischte Bezirkscommission die Reclamationen mit einem beschränkten Recurs an den Finanzminister. Bei der Gewerbesteuer geht der Recurs wieder an Regierung und Finanzminister. Die gewählten Commissionen verlaufen danach schließlich in das französische System der conseils unter entscheidenden Staatsbeamten.

Gemeinsam allen Instanzen ist endlich ein mangelhaftes Administrativverfahren. An Stelle der soliden contradictorischen Beweisaufnahmen im selfgovernment steht die zerfahrene Weise einer geheimen Decretur mit Hin- und Herschreiben. Der ungemessene Einfluß der decretirenden Landräthe und Regierungen (derselben Landräthe, welche auch als Regierungscandidaten und Regierungscommissarien für die Wahlen fungiren) bleibt aber immer noch der letzte Schutz gegen Parteilichkeit oder Willkür, die einzige Garantie einer gewissen Gleichmäßigkeit der Einschätzung.

Auch diese Mißbildung verdankt ihre Entstehung dem Mangel des gesetzlichen Sinnes und des Gemeinsinnes, welcher nicht einzusehen vermag, daß die ungleiche und zu niedrige Steuereinschätzung eben so sehr eine Verletzung des Rechts der Gesammtheit und des Einzelen ist, wie die zu hohe. Unsere stetige Bedrohung mit Steuerzuschlägen und neuen Steuern wird die öffentliche Meinung wohl endlich überzeugen, daß es besser ist, die gesetzliche Ordnung der Selbstverwaltung in unseren Steuereinschätzungen einzuführen.

Die wirkliche Abhülfe findet sich durch die Formation des ständigen Kreisausschusses. Der Landrath, mit einem Collegium von drei Amtshauptleuten und drei Kreisverordneten bildet in der That die hier nothwendige Behörde der „Steuerjurisdiction." Eine stehende Körperschaft, welche auf Ausführung der Gesetze vereidet wird und gewohnheitsmäßig nach Gesetzen verwaltet, ist dasjenige verantwortliche Amt, von dem eine gewissenhafte Ausführung der Steuergesetze ohne Ansehn der Person erwartet werden darf. Der Amtshauptmann und die Kreisverordneten bilden dann weiter das angemessene Personal für die Localgeschäfte in folgenden Stufen:

1. Vorveranlagung der Steuern im Amtsbezirk durch eine Localcommission, bestehend aus dem Amtshauptmann, den Ortsvorstehern und den im Amtsbezirk ansässigen Kreisverordneten, mit Zuziehung eines Staatssteuerbeamten, der in den Listen sein Gut-

achten über den Steuersatz neben der Selbsteinschätzung des Steuerpflichtigen und neben dem Gutachten der Commission einzutragen hat.

2. Definitive Feststellung des Steuersatzes durch den Kreisausschuß, der zugleich als Revisionsinstanz auf erhobene Reclamation entscheidet, — mit Zuziehung des Staatssteuerbeamten contradictorisch verhandelt, — mit der Befugniß zu mündlicher Verhandlung, eidlichen Zeugenverhören, und sonstigen Beweisaufnahmen in geeigneten Fällen.

3. Endgültige Entscheidung über weitere Reclamationen durch einen Departementsausschuß, der zu gleichen Theilen aus Mitgliedern der Regierung und Delegirten der Kreisausschüsse nach einem Turnus zu bilden ist. Mit der Fortbildung der Selbstverwaltung wird an diese Stelle der Provinzialausschuß treten.

Die Verwaltungsjustiz über die Einschätzungsfragen kann nur in eine solche Formation enden, mit Ausschluß des Finanzministers und jeder Ministerialinstanz. Die nothwendige Geltendmachung des Staatsinteresses und die daraus folgende Monitur muß durch die mit den Ortsverhältnissen bekannten Steuerbeamten in den einzelen Instanzen erfolgen, nicht aber dadurch, daß nach dem System des absoluten Staats dem Landrath zugleich die Geschäfte des Fiscals auferlegt werden.

Die Rechtsfragen im engeren Sinn, d. h. die etwa streitige Verfassungsmäßigkeit der Steuer und die streitige Auslegung der Steuergesetze gehört vor die Gerichte. Sie ist einfach herzustellen dadurch, daß die Rückforderungsklage nach dem Ges. v. 24. Mai 1861 auch auf den Fall der „bestrittenen Gesetzmäßigkeit" der Steuer ausgedehnt wird. Der gesammte Organismus der Gerichte wird damit zur Rechtscontrolle der directen Steuern erhoben, während es bis jetzt an der Controlle für die Verfassungsmäßigkeit im Ganzen wie für die gesetzmäßige Erhebung im Einzelen fehlt.

Die englichen Grundsätze über die Einschätzungssteuern (Gn. V. Justiz S. 297—311) sind ein Erzeugniß der alten Praxis des selfgovernment, vervollkommnet durch die fortschreitende Specialisirung der Einschätzungsgrundsätze. Das ständige Collegium von 7 durch Cooptation formirten Mitgliedern zur endgültigen Feststellung der Einschätzung bildet ein uraltes Stück der englischen Verwaltungsjustiz.

Die französischen Bildungen sind auch in diesem Gebiet über die Formation einer gewählten Interessenvertretung unter Oberleitung der allein entscheidenden Staatsbeamten nicht hinaus gekommen.

In Deutschland haben die nächstliegenden Interessen der Steuerzahler bisher eine öffentliche Meinung gebildet, welche liederliche Einrichtungen, in denen jede Sicherung des Staatsinteresses und jede Garantie für die gleiche Befolgung der Gesetze fehlt, als Einrichtungen der Selbstverwaltung „nach bewährten Mustern"

oder auch wohl als eine „Steuerjury" bezeichnet. Der absolute Staat hat die gemeine Meinung hinterlassen, daß eine Verkürzung der Staatseinkünfte niemals ein Unrecht sei, und daß die gesetzmäßig gleiche Steuererhebung überhaupt nicht zum „Rechtsstaat" gehöre. — Ein von der Staatsregierung vorgelegter, später zurückgezogener Gesetzentwurf v. 3. Oktober 1869 wollte diese Mißstände heben, indem er ein Drittel der Einschätzungscommissionen künftig durch Ernennung zu bilden beabsichtigte. Allein diese Aenderung würde die Wurzel des Uebels nicht getroffen haben. Den großen bunt zusammengewählten Commissionen fehlt das Gefühl der Verantwortlichkeit, auch wenn ein Theil der Mitglieder ad hoc ernannt wird. Es fehlt an erster Stelle ein geeignetes Organ, um durch Monitur die gesetzliche Steuerforderung geltend zu machen; denn der Staatscommissar kommt durch die Verbindung seiner Stellung als Fiscal und Leiter der Verhandlung und Entscheidung in eine unangemessene Stellung. Noch mehr kommen die ernannten Mitglieder der Commission in eine üble Lage, wenn sie als Vertrauensmänner der Regierung und „Fiscale" sich den gewählten Mitgliedern gegenüber gestellt sehen. Nicht die äußere Mischung gewählter und ernannter Mitglieder, sondern das gewohnheitsmäßige Zusammenwirken in verantwortlicher Stellung schafft den für die Ausführung dieser Steuergesetze nothwendigen Körper.

X[1].

Die Kreisverwaltung. Die Selbstverwaltung des Volksschulwesens.

Es ist die Ehre der deutschen Staatsbildung, daß die Gebiete unserer wirthschaftlichen Selbstverwaltung mit der Volksschule zu beginnen sind. Zugleich aber bildet die Volksschule eines der schwierigsten Gebiete gesetzmäßiger Selbstverwaltung, so daß hier die beiden Seiten des heutigen Communallebens in voller Wechselbeziehung einander gegenüber treten.

I. Die gesetzmäßige Verwaltung unserer Volksschule ist in erster Stelle bedingt durch das Verhältniß des Staats zur Kirche. Ebendeshalb ist das Grundverhältniß der Schule für jeden Staat ein eigenthümliches. Die deutsche Staatsentwickelung hat die katholische, lutherische und reformirte Kirche im Besitz der Volksschule vorgefunden, und noch heute gehören 98—99 Hunderttheile der Bevölkerung diesen Kirchen an. Noch heute gehören zu der unentbehrlichen Ausstattung der Schule in vielen Tausenden unserer Schulgemeinden die Küsterwohnungen, die Einkünfte der Küsterstelle und kirchliche Zuschüsse anderer Art.

Aus diesen Verhältnissen sind die drei leitenden Maximen unserer Gesetzgebung hervorgegangen.

Als erster Grundsatz: Die Nothwendigkeit der Verbindung des Religionsunterrichts mit der Anweisung der

Jugend in nützlichen Kenntnissen. Eine Trennung beider würde den befruchtenden Einfluß der Religion auf die Wissenschaft, der Wissenschaft auf die religiöse Erziehung verkümmern. Es entstände daraus ein Doppelsystem kirchlicher und weltlicher Schulen, in welchem der confessionelle Zwiespalt von unten herauf der Nation wieder anerzogen würde. In der kirchlichen Schule würde die alte Erscheinung zurückkehren, daß die Mittel und das Personal der Kirche für eine gleichmäßige Gestaltung des Volksunterrichts nicht ausreichen. Beide Schulsysteme würden verkümmern, da schon die jetzt vereinigten Mittel nicht ausreichen.

Der zweite Grundsatz der vollen Parität der evangelischen und der katholischen Kirche ist das mühsam errungene Resultat schwerer Kämpfe, welche die europäische Welt auf deutschem Boden ausgekämpft hat, weil es uns Deutschen mit religiöser Wahrheit und Freiheit jederzeit am meisten Ernst war. Die deutsche Staatsbildung ist damit nicht zu einer ignorirenden Indifferenz, sondern zu einer positiven Gleichberechtigung der Kirchen gelangt, aus welcher folgerecht auch die Cultusfreiheit und die bürgerliche Gleichheit anderer Bekenntnisse hervorging. Diese Gegenüberstellung „paritätischer" Kirchen durchdringt auch das System der deutschen Nachbarverbände. Hunderte von Stadtgemeinden und Tausende von Landgemeinden haben bereits einen simultanen Charakter, der durch die Freizügigkeit sich stetig ausbreitet. Schon dies Verhältniß macht unsere Volksschule nothwendig zu „Veranstaltungen des Staats," weil eine einheitliche, gleiche Organisation und Verwaltung nicht von zwei einander bekämpfenden Kirchengewalten ausgehen kann.

Der dritte Grundsatz der Verbindung der Volksschule mit der Ortsgemeinde war durch die altherkömmlichen „Parochialschulen" gegeben. Das stark wachsende Geldbedürfniß der Schule mußte durch Mittel der nächsten Interessenten, d. h. der Hausväter des Nachbarverbandes beschafft werden. In der überwiegenden Mehrzahl dieser Verbände war nach der historischen Schichtung der Confessionen die kirchliche und die weltliche Gemeinde thatsächlich identisch. Die ehemalige Parochiallast ist damit thatsächlich und gesetzlich zur einheitlichen Gemeindelast „ohne Unterschied der Confessionen" geworden. A. L. R. II, 11. §§. 29. 34. 38. Jede reichere Ausstattung und Fortbildung in Zukunft ist jedenfalls dadurch bedingt, daß den Communalverbänden diejenige Selbstständigkeit in der Berufung der Lehrer, in der wirthschaftlichen Einrichtung und Verwaltung gewährt wird, aus welcher die Bereitwilligkeit zur Aufbringung der Geldmittel erfahrungsmäßig hervorgeht.

Das Ineinandergreifen dieser schwierigen Verhältnisse hat die preußische Schulgesetzgebung so gestaltet, wie sie im Allg. Land-Recht, den provinziellen Schulordnungen und dem älteren Regulativrecht sich darstellt. Die danach gebildeten Schulverbände waren die erste Formation von Verwaltungsgemeinden, welche nicht ihre eigenen Angelegenheiten verwalten, sondern welche der Staat zu Trägern seiner eigenen bedeutungsvollsten Aufgaben gemacht, denen er feste Normativbestimmungen zur Ausführung der Schulgesetze und zur Aufbringung der Mittel gegeben hat.

Diese Gesetzgebung ist so sehr begründet in dem nationalen, confessionellen und Culturleben unseres Volks, daß alle socialen und confessionellen Gegensätze in den Verfassungsurkunden von 1848 und 1850 unwillkürlich auf die Grundsätze des Landrechts zurückgekommen sind.

Von derselben Epoche an datirt aber auch das sichtbare Zurückweichen der preußischen Unterrichtsverwaltung von ihren gesetzlichen Grundlagen. Unter den Widerstandskräften dagegen erwies sich als die stärkste die organisirte Kirchengewalt in ihrem consequenten Bestreben, um den Preis des kirchlichen Zwiespalts in der nationalen Erziehung, die geistliche Herrschaft in das nationale Leben zurückzuführen. Gedrängt von kirchlichen Parteibestrebungen gerieth die Unterrichtsverwaltung allmälig immer tiefer in den widerspruchsvollen Grundsatz der „Confessionalität der Schule," mit Folgerungen für die Einrichtung, Unterhaltung der Schule, Aufsichtsrecht und Anstellung der Lehrer, welche von der Volksschule bis zur Universität herauf reichen, und welche unseren Gesetzen ebenso fremd wie dem Grundcharakter des preußischen Staats widersprechend sind.

Die Abhülfe liegt hier weniger in einer neuen Gesetzgebung, als in einer gesicherten Rechtsprechung. Das klarste neue Gesetz würde der Interpretation so wenig Widerstand leisten wie das alte, so lange es schutzlos der Selbstauslegung theologisirender Verwaltungsstellen unterliegt. Es bedarf daher an erster Stelle

1. der Bildung eines ständigen Verwaltungsgerichtshofs zur Beseitigung des gesetzwidrigen Begriffs der „confessionellen Schule" und aller daraus hergeleiteten Einrichtungen, Statuten und Bedingungen, welche für die niederen und höheren Schulen in dieser Richtung octroyirt sind. Die streitige Gesetzauslegung zwischen Staat und der einheitlichen Kirchengewalt bedarf überhaupt einer centralisirten Verwaltungsjustiz.

2. Herstellung des ehemaligen Oberschulcollegiums

zum Erlaß der gesetzmäßigen Regulative und Generalinstructionen für die Volksschule, deren Geist von der Ausführung abhängt, welche in hundert Einzelheiten nur durch Regulative geordnet werden kann.

3. Ersetzung der bisherigen Regierungsabtheilung für Schulsachen durch provinzielle Generalschulinspectoren.

4. Collegialische Formation der Kreisschulverwaltung in Gestalt des verstärkten Kreisausschusses. Es bedarf an dieser Stelle

des Landraths und der obrigkeitlichen Mitglieder des Kreisausschusses zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Ordnung der Schule,

der drei Kreisverordneten als Vertreter des Gemeinderechts im Kreisschuldecernat,

eines Geistlichen evangelischer resp. katholischer Kirche als Vertreter des kirchlichen Antheils,

eines praktischen Schulmanns als technischen Mitgliedes. Das Entscheidende ist das gewohnheitsmäßige Zusammenwirken dieses Personals, welches die principiell zugespitzten Gegensätze in der täglichen Praxis vereinigt.

5. Formation des Localschulvorstands als Localcuratorium für den größeren Amtsbezirk. Die bisherige Ernennung des Schulvorstands aus 2—4 gewählten Familienvätern, dem Schulzen und dem Ortsgeistlichen entbehrt der nothwendigen Autorität und Intelligenz. Als das einzige gleichmäßig wirksame Mitglied steht hier neben Schulzen, Rusticalbesitzern und Tagelöhnern nur der Ortsgeistliche. Das richtige Organ an dieser Stelle wird sich bilden aus dem Amtshauptmann, den Kreisverordneten des Bezirks, einem Geistlichen evangelischer, resp. katholischer Kirche, einem Lehrer und etwa einem gewählten Hausvater aus jeder Gemeinde. Auf dieser untersten Stufe schon müssen die Gegensätze durch gewohnheitsmäßiges Zusammenwirken gelöst werden, um die gesetzmäßige Einheit nach oben hin zu erhalten.

Auf allen Stufen wird in dieser Gliederung der Zusammenhang mit den Schichten der höheren Bildung erhalten, aus welchen die Volksschule ihre Kräfte zu ziehen hat. Es wird zugleich das Recht der Kirche, der Schule, der Gemeinde und der Familie gewahrt, — nicht in Gegenüberstellung der Gegensätze, — sondern durch ein Zusammenwirken der widerstreitenden Elemente in gewohnheitsmäßiger Verwaltungsthätigkeit.

II. Die wirthschaftliche Verwaltung der Volksschule, welche zur Zeit einen Aufwand von etwa 12 Millionen Thalern

darstellt, leidet an den beiden Grundmängeln unseres Communalwesens: der Kleinheit der Anlage und der Unfertigkeit der communalen Steuerverhältnisse.

Die ländliche „Schulgemeinde" knüpft sich an unsere 30,000 Dorfgemeinden und 15,000 Gutsbezirke in der Weise an, daß die Mehrzahl der Dörfer eine eigene Schule hat, an welche sich dann oft noch ein Gutsbezirk, Vorwerk und vereinzelte Etablissements anschließen. Durch solche Combinationen sind die jetzt vorhandenen etwa 20,000 Schulverbände mühsam formirt worden, von welchen 4 bis 5 (in den westlichen Provinzen 6 bis 8) auf eine Quadratmeile entfallen. Eine weitere Entfernung der Schulkinder vom Schulhaus wird selten zulässig erscheinen.

Den so gestalteten Schulgemeinden fehlt nun aber die Fähigkeit der Fortentwickelung, weil die Leistungsfähigkeit der kleinen Ortsgemeinde höchst ungleich, das Bedürfniß dagegen gleicher ist als bei jeder anderen Communallast. Die heutige Stufe der Volkserziehung bedingt die gleiche Vorbildung der Volksschullehrer, nicht allzu ungleiche Gehaltsetats, Schullocale und Schulausstattung. So reichlich die Mittel dazu in der größeren wohlhabenden Landgemeinde vorhanden, so völlig unzureichend sind sie in der ärmlichen Landgemeinde auf wüsten, dünn bevölkerten Landflächen. Diese Schwierigkeiten wachsen durch das veraltete System der Vertheilung der ländlichen Gemeindelasten nach dem rusticalen Herkommen. Das „Oberaufsichtsrecht" der Staatsbehörden mußte hier wieder an die Stelle gesetzlicher Normativbedingungen treten. Dem Administrativverfahren und den Resoluten der Regierung blieb überlassen: die Verbindung oder Trennung von Dörfern und Gutsbezirken zu einem Schulverband, — die periodische Erhöhung der Aufbringungen für die Schule, — die Regelung der Schulgelder — und nöthigenfalls eine Neuvertheilung der Gemeindelasten und der darauf beruhenden Stimmrechte. — Der nothwendigen Bevormundung von oben tritt aber stets gegenüber ein zäher Widerstand von unten. Seit 50 Jahren sind die Schulgesetzentwürfe in Preußen hauptsächlich an diesen Elementarbezirken gescheitert.

Die naheliegende Abhülfe durch Bildung von „Sammtgemeinden" ist für die Volksschule insofern unzureichend, als auch in Gebieten von 1 bis 2 Quadratmeilen die Leistungsfähigkeit für Lehrergehalte und Schullocale sich nicht genügend ausgleicht. Die Sammtgemeindebildung führt aber gerade hier zu dem heftigsten Widerstand gegen eine sprungweise Erhöhung der gewohnten Localla sten. Gerade hier wird sich die weiter gehende Ausgleichung durch

den ganzen Kreisverband als die weniger gewaltsame, leichter ausführbare und wirksamere ergeben.

Diese Ausgleichung tritt in verdoppelter Nothwendigkeit auf, da das bisherige System der Schulgelder auf die Dauer nicht zu halten ist, nachdem es durch die wuchernde Autonomie der Localinteressen in einen völlig verworrenen Zustand gerathen. In einzelen Provinzen, Kreisen, Gemeinden ist es gänzlich aufgehoben. In anderen hat die Grundsatzlosigkeit der Gemeindebeschlüsse zu einem Wechsel des ländlichen Schulgeldes von 5 Silbergroschen bis zu 6 Thalern, zuweilen bis zu 30 und 36 Thalern jährlich geführt. Ist man nun aber genöthigt, durch gesetzliche Normativbestimmungen wieder Grundsätze und Gleichheit in diese Verhältnisse zurückzuführen, so tritt der Grundfehler des Schulgeldsystems hervor, daß es die Hausstände nicht nach ihrer Leistungsfähigkeit, sondern nach der Zahl ihrer unterhaltungsbedürftigen, unmündigen Kinder zu einer gesetzlichen Zwangspflicht heranzieht. Jeder Versuch, die Schulgelder nach der Leistungsfähigkeit annähernd abzustufen, wird aber consequent zu einer Abstufung nach den directen Steuern überhaupt, und damit zu dem Grundsatz des Allgemeinen Landrechts II, 11. §§. 29—34. zurückführen.

Es häufen sich damit alle Schwierigkeiten einer communalen Reform an einem Punkt. Es wird auf einmal beansprucht:

1. durchschnittlich eine Verdoppelung der bisherigen Schul-Steuern in Folge der Aufhebung der Schulgelder.

2. Weitere Erhöhung für das wachsende Bedürfniß der Lehrergehalte, Gebäude, Schulausstattungen.

3. Neuvertheilung der Schullast, an Stelle eines incommensurabel gewordenen „Herkommens," und des für die Gutsbezirke gänzlich fehlenden Maßstabs.

4. Ausgleichung der Kräfte des unzureichenden Zwergverbandes durch den größeren Communalverband.

5. Aufstellung gesetzlicher Normativbedingungen dafür, um von der universalen Bevormundung zur Selbstverwaltung zu kommen.

Es ist nicht leicht in so verwickelten Verhältnissen sich über die zusammenhängende Kette der nothwendigen Maßregeln zu verständigen.

Es bedarf einer Erhöhung der directen Steuern zu jeder Verbesserung der Volksschule.

Es bedarf des Anschlusses an die vorhandenen Steuern,

weil man das gegenwärtige Nothbedürfniß der Schule nicht auf ein Communalsteuersystem der „Zukunft" verweisen kann.

Es bedarf der gesetzlich fixirten Steuerzuschläge, weil sonst in jedem Gemeindeverband der endlose Streit wiederkehrt, welche Steuer herangezogen werden soll.

Es bedarf der gleichmäßigen Zuschläge zu allen directen Steuern, weil nur dadurch Landgemeinden und Gutsbezirke zu verhältnißmäßiger Zahlung nach dem Maß der Leistungsfähigkeit gebracht, und weil nur dadurch eine Ergänzung des kleinen Verbands durch den größeren ermöglicht wird.

Es bedarf einer Limitirung der Schulsteuer auf einen Maximalbetrag, weil sonst einige Tausend kleine Gemeinden und Gutsbezirke 50, 100, 200 proc. und noch darüber an Schulsteuerzuschlägen aufzubringen haben würden.

Es bedarf einer Ergänzung dieser Kleingemeinden durch den Kreisverband, weil diese Ergänzung ausführbarer und gerechter ist, als die willkürliche Zusammenlegung zu „Gesammtgemeinden."

Es bedarf dafür endlich gesetzlicher Normativbestimmungen, weil sonst jede Gemeinde die Schullast dem Kreisverband, jeder Kreis die Schullast dem Gemeindeverband zuzuschieben sucht. Die Schule würde dabei leer ausgehen und in eine schlimmere Lage kommen als bisher.

Unter Ueberwindung des endlosen Widerstreits der localen Steuerinteressen ergeben sich daraus 3 Haupt-Abstufungen der Schullast.

1. Der örtliche Schulverband hat wie bisher zunächst die Pflichten des Nachbarverbandes zu erfüllen bis zur Grenze des Möglichen. Soll diese Abgrenzung der Möglichkeit aber nicht mehr, wie bisher, von dem allbevormundenden Ermessen der Staatsbeamten abhängen, so bedarf es einer Grundregel nach der Höhe der Steuerzuschläge, welche den einzig möglichen und rechtmäßigen Maßstab der Leistungsfähigkeit in staatlichen Verhältnissen darstellen. Das Normalmaß muß also nach der durchschnittlichen Steuerkraft und nach dem durchschnittlichen Schulbedürfniß der Landbezirke so gefunden werden, daß die currente Schulunterhaltung durch die Ortsgemeinde die Regel, das Eintreten des Kreises dafür die Ausnahme bildet.

Unsere administrative Statistik läßt hier den Gesetzgeber im Stich, und es entsteht von Neuem der vitiöse Zirkel, daß alle Reform nach deutscher Weise zu warten hätte bis zur Herstellung einer umfassenden Statistik der Gemeindelasten und Gemeindeverwaltungen.

Die vorhandenen Kreisstatistiken lassen jedoch bereits ein Durchschnittsverhältniß berechnen, nach welchem ein Zuschlag von 20 proc. zu den directen Steuern für annähernd ⅔ bis ⅚ der Landschulsocietäten zum laufenden Schulunterhalt ausreicht. Dieser mäßige Ansatz entsteht dadurch, daß für die Mehrzahl der Schulen eine erhebliche Ausstattung an Gebäuden, Land, kleinen Zehnten, Küsteremolumenten, Stiftungen bereits vorhanden ist. Bedeutungsvolle Ausgleichungen der bisherigen Lücken entstehen namentlich auch durch die in Zukunft gleichmäßige Heranziehung der Grund- und Einkommensteuer, sowie der Staatsdomänen und Forsten.

Der Satz von 20 proc. directer Steuerzuschläge könnte danach wohl den Maximalbeitrag der ländlichen Schulsocietäten bilden. Bei Berathung des Schulgesetzentwurfs hat die Commission einen Satz von 25 proc. angenommen.

2. Die Schullast, soweit sie jenen Normalsatz übersteigt, ist von dem Kreisverband zu übernehmen, jedoch mit Ausschluß der Städte, welche ihr Schulsystem selbständig erhalten sollen, soweit sie überhaupt einen Anspruch auf eine gesonderte Stadtverfassung erheben. Die Heranziehung des Kreises ist in jedem Fall unvermeidlich zu einer dauernden Regelung der Baulast, die sich so incommensurabel gestaltet, daß die Mehrzahl der Landgemeinden und Gutsbezirke dafür weder die präsente Steuerfähigkeit, noch die Creditfähigkeit besitzt. Sie giebt zugleich dem Kreisverband die wirthschaftliche Grundlage einer Kreis-Schulverwaltung, welche ohne dauernde Geldverpflichtung nicht zu denken ist. Es ist dafür also ein „Kreisschulfonds" zu bilden, dessen doppelte Aufgabe die Ergänzung der Lehrergehalte in den überlasteten kleinen Gemeinden, und die Uebernahme der incommensurablen Schulbaulast sein wird. — Für Schul- und Kirchenbaulast wird nach Aufhebung des Patronats überhaupt ein anderer Ausweg nicht zu finden sein. — Durch die gleiche Heranziehung der Landgemeinden und Gutsbezirke wird künftig die Möglichkeit gegeben, mit geringen Zuschlägen Nachhaltiges zu leisten. Ein Zuschlag von 5 proc. zu den directen Steuern wird annähernd schon genügen, die Gesammtsumme des aufgehobenen Schulgeldes auf dem platten Lande wieder einzubringen. In vielen Kreisen genügt ein solcher Zuschlag auch schon zu einem dauernden Baufonds, um so mehr als der Kreis mit Leichtigkeit Baudarlehne aufzubringen vermag, deren Verzinsung der Ortsschulverband bis zu dem Normalsatz seiner Schulsteuer zu tragen hat. Jeder weitere Zuschlag von 1 proc. zu den directen Steuern in der Gesammtheit unserer Kreise ergiebt ein Mehr von ungefähr ¼ Million Thlrn.

Dies Mehr des Bedarfs würde in den ärmeren Kreisen allerdings auf 10, selbst bis auf 20 proc. Steuerzuschläge sich steigern können. — Allein hier ist der Punkt, wo schon das bisher gewährte Maß der Staatszuschüsse die Aushülfe bringt.

3. Die Staatsunterstützung soll erst hinzutreten, nachdem innerhalb des Kreises die angemessene Ausgleichung stattgefunden hat; denn die unmittelbare Unterstützung der Einzelgemeinde aus der Staatskasse führt nur zur kleinlichen Reglementirung und Bevormundung der Localverhältnisse durch die Staatsbehörden. Die Staatsunterstützung wird in Zukunft nach fester Regel den ärmsten und meistbelasteten Kreisen und mittelbar den ärmsten Gemeinden gleichmäßig zu gut kommen. Eine weitere Erhöhung derselben hängt von der Staatsregierung und den Budgetbeschlüssen ab. Schon das bisher gewährte Maß der Zuschüsse für die einzelen Landschulsocietäten wird aber ausreichen, die meistbelasteten Kreise bis zu einem Maximalzuschlag von etwa 6 oder 7 proc. zu dem Kreisschulfonds herabzusetzen.

Auf diesen Wegen wird sich folgendes System der wirthschaftlichen Selbstverwaltung bilden:

1. Die Kreisvertretung repräsentirt die Steuerzahler in ihrer Steueraufbringung für die gesammte Kreisverwaltung der Schule, mit dem Beschließungsrecht über den Jahresetat und aufzunehmende Darlehne.

2. Der Kreisausschuß bildet die ständige Verwaltungsbehörde, analog den städtischen Magistraten, zur Aufstellung des Bau-Etats und zur Normirung der Lehrergehalte. Die gesetzliche Fixirung der Lehrergehalte mag in Kleinstaaten von dem Umfang eines Regierungsbezirks angemessen erscheinen: für einen großen Staatsverband ist sie es entschieden nicht. Um eine reichlichere Ausstattung und eine stufenweise Rücksicht auf Tüchtigkeit, Arbeitslast und Dienstalter der Lehrer zu ermöglichen, bedarf es einer freien Entschließung der selbstverwaltenden Körperschaften, die in großen Verbänden immer reichlicher ausfällt als die knapp bemessenen gesetzlichen Minimalgehalte. Die Liberalität in diesen Beschließungen findet sich mit dem lebendigen Interesse an der Schule, dies Interesse mit der gewohnheitsmäßigen Selbstverwaltung, zu der auch die selbständige Berufung der Lehrer aus den qualificirten Bewerbern gehört.

3. Der Amtsbezirk kann auch zum wirthschaftlichen Verwaltungskörper werden, sobald die dazu gehörigen Gemeinden und Gutsbezirke sich zu einer „Sammtgemeinde" mit gemeinsamer Steuer

einigen und ihre Schulen ohne Unterstützung des Kreises zu erhalten vermögen, in welchem Falle dem Verband auch das Berufungsrecht der Lehrer zustehen muß.

4. Die Einzelgemeinde behält die selbständige Verwaltung ihres Schulvermögens, und wo ihre Mittel für den gesammten Schulunterhalt ausreichen, auch die Lehrerberufung.

Auf allen Stufen entsteht aus der selbständigen Steueraufbringung das Recht der Repräsentation. Die Ortsgemeinde erhält das Interesse zu möglichst vollständiger Schulerhaltung aus eigenen Mitteln durch das daran geknüpfte größere Recht. Kreis- und Ortsgemeinden gewinnen ein gemeinsames Interesse der Sparsamkeit durch die Gemeinsamkeit der Aufbringung der Lasten, — zugleich aber auch die liberalen Gesichtspunkte der Schulausstattung, die sich aus einer Verwaltung in größerem Styl bilden.

III. Die Verbindung der beiden Seiten der Schulverwaltung giebt den Gemeindeverbänden ihre Selbständigkeit und ihren Charakter als organische Glieder des Staatskörpers. Erst nachdem der Widerstreit der localen Steuerinteressen durch den gesetzlich normirten Steuerfuß gehoben ist, entsteht die freie Bewegung der wirthschaftlichen Beschlüsse, welche den großen Verbänden in reichlichem Maße gewährt werden kann. Erst durch die gesicherte Ausführung der Schulgesetze in allen Stufen der Verwaltung wird der Zwiespalt der Confessionen, der Widerstreit zwischen Staat, Kirche und Gemeinde soweit geschlichtet, um eine freie Bewegung der Selbstverwaltung innerhalb des gesetzmäßigen Schulrechts zu gewinnen. Das Ineinandergreifen beider Seiten erscheint auf allen Stufen wesentlich.

Die Kreisversammlung in ihren Beschließungen über Schuletat, Schulbauten und Darlehne bedarf der Mitwirkung des ständigen Kreisausschusses, der im Etat das gesetzlich und thatsächlich Nothwendige zur Geltung zu bringen hat, und dessen Mitwirkung der Verwaltung die nöthige Stetigkeit verleiht, analog dem Magistrat der Stadtverwaltung.

Der Kreisausschuß garantirt durch seine Zusammensetzung aus verantwortlichen Aemtern die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, — durch seine collegialische Formation die Ueberwindung der confessionellen und politischen Parteistandpunkte, — durch die dauernde Gewöhnung der Selbstverwaltung die Entwicklung der größeren Gesichtspunkte der Verwaltung, sowie die angemessene Gestalt der Kreisschulinspection.

Der Amtsbezirk ergiebt das Personal für die Bildung des

Schulvorstandes mit der nothwendigen Autorität und Intelligenz. Damit verbunden erscheint die wirthschaftliche Verwaltung, wo der Amtsbezirk zugleich eine Sammtgemeinde bildet, — getrennt, wo die Ortsgemeinde ihren Schulbedarf selbständig aufbringt.

Ueber diese Glieder der Selbstverwaltung treten dann die staatlichen Controll- und Regulativstellen: der Generalinspector zur Herstellung der lebendigen, persönlichen Verbindung zwischen Central- und Localverwaltung, — das Oberschulcollegium zum Erlaß der Schulregulative im Sinne und Geist der Landesgesetze, — der Verwaltungsgerichtshof zur Entscheidung der streitigen Verwaltungsrechtsfragen, — die Gerichtscontrolle der Instanzgerichte zur Entscheidung über die Privatrechtstitel der Schullast und über die Gesetzmäßigkeit der Schulsteuer.

Es fällt dagegen weg das bisher unmeßbare „Aufsichtsrecht" über die äußere und innere Schulverwaltung, das Recht der Verwaltungsspitzen, Kreis- und Gemeindebeschlüsse zu suspendiren, zu kassiren, zu rectificiren, verweigerte Etatsposten zu forciren, — überhaupt die unbegrenzte Bevormundung des Gemeindelebens durch die laufende Staatsverwaltung.

Das englische Schulverwaltungsrecht (Gn. V. Justiz. Seite 570—73) befindet sich noch in den Anfängen einer Bildung, welche durch die Verbindung von Kirche und Schule bis in die neueste Zeit aufgehalten worden ist. Die Thätigkeit der Privatvereine für das Volksschulwesen wurde seit 1839 durch Parlamentszuschüsse verstärkt. Das rapide Wachsen dieser Zuschüsse hat zu umfassenden Schulregulativen geführt. Das Ganze beruht in Folge dessen noch auf Verwaltungsregulativen und Staatsinspectoren. Erst der neueste Entwurf von 1870 wird gesetzliche Normativbestimmungen und Rechtscontrollen schaffen, welche zu einer Selbstverwaltung führen können. Von näherem Interesse für unsere Schulverwaltung ist die Parallele der englischen Armenverwaltung, die in ihrer alten und neuen Gestalt die wirthschaftliche Seite und das directe Steuersystem einer solchen Verwaltung vollständig entwickelt hat. Interessant sind auch die neuesten Reformen, welche nach dreißigjähriger Vorarbeit zu vollen Sammtgemeinden, sowie für gewisse Fragen zu einer Limitirung der Gemeindesteuern auf einen Maximalbetrag gelangt sind.

Die französische Gesetzgebung über den Primärunterricht ist ein bedeutungsvolles Muster für gesetzliche Normativbestimmungen einer Schulverwaltung und eines einheitlichen Systems der Unterrichtsverwaltung überhaupt. Der Mangel liegt hier wiederum in den fehlenden Zwischenorganen persönlicher Selbstthätigkeit in Schulcommissionen und Kreisausschüssen, für welche die französische Gesellschaft bisher wenig Sinn entwickelt hat.

Unsere deutschen Schulverwaltungsfragen sind für die gesetzliche Seite der Schulverwaltung in „Gneist, die confessionelle Schule 1869;" für die wirthschaftliche Seite in „Gneist, Selbstverwaltung der Volksschule 1869" behandelt. Es kam darauf an, an einer der schwierigsten Formationen die nothwendige Reform unseres Verwaltungsrechts sorgfältiger nachzuweisen.

Die von der Staatsregierung vorgelegten Entwürfe zu einem Unterrichtsgesetz unterliegen von der Seite der gesetzmäßigen, wie von der Seite der wirthschaftlichen Schulverwaltung aus den oben entwickelten Einwendungen, welche in der Berathung bereits zur theilweisen Geltung gekommen sind. Unausführbar ist ein zusammenfassender Gesetzentwurf für die alten und neuen Provinzen, da jede Selbstverwaltung ein einheitliches Verwaltungsrecht voraussetzt, welches in den neuen Provinzen fehlt. Ueberdies ist die administrative Statistik der neuen Provinzen in den wesentlichen Punkten gänzlich unbekannt. Es wird zur Regelung dieser Verhältnisse besonderer Parallelgesetze für die neuen Provinzen bedürfen. — Ueber den Zusammenhang der Volksschule mit dem Gesammtsystem der Unterrichtsverwaltung vgl. Gn. V. Justiz S. 570—583.

Xs.

Die Kreisverwaltung. Armenverwaltung.

Die in Preußen maßgebenden Gesetze vom 31. Dec. 1842 vertheilen die Armenlast auf die Einzelgemeinden und Gutsbezirke der 8 alten Provinzen als „Niederlassungsbezirke," und machen damit

I. den wirthschaftlichen Charakter für diesen Zweig des Gemeindelebens zu dem entschieden vorherrschenden. Jene grundlegenden Gesetze ergingen zu der Zeit, in welcher die preußische Agrar- und Gewerbegesetzgebung sich noch nicht in ihren vollen Consequenzen entwickelt, die Masse der Bevölkerung vielmehr in dem größeren Theile des Landes noch ziemlich stehende Wohnsitze inne hatte. In einem weiteren Menschenalter ist es immer sichtbarer geworden, wie eine einzige Fabrik, Gewerbs-, Bergwerksanlage diese Niederlassungsbezirke in Verwirrung bringt. Immer sichtbarer kämpft das deutsche Gemeindeleben auch auf diesem Gebiete mit seinen beiden Grundmängeln: der Kleinheit der Grundlage und den Uebergangszuständen aus der Natural- in die Geldwirthschaft.

Es mag zugestanden werden, daß vielleicht in dem größeren Theil unseres Gebiets die Stadt- und Landgemeinden heute noch als Niederlassungsbezirke ausreichen. Allein die Leistungsfähigkeit des Dorf- und Gutbezirks ist doch nur eine scheinbare: sie besteht, so lange in der Wirklichkeit überhaupt kein Armenbedürfniß vorhanden ist, — so lange die invaliden Glieder des Nachbarverbandes noch von den Hausständen übernommen werden, oder „die arme Familie" des Dorfs noch ihr Unterkommen in einem Häuschen findet, von welchem aus sie die nützlichen Dienste des Nachtwächters und des Gänsehirten für einen Gnadengehalt versieht. In den westlichen

Provinzen dagegen massenweis, in den östlichen an zahllosen sich rasch ausdehnenden Punkten — hat dieser patriarchalische Zustand schon aufgehört. Schwere Nothstände haben die unzureichenden Einrichtungen und Mittel unserer Armenpflege ernst mahnend in Erinnerung gebracht. England und Frankreich zeigen, wie der Fortschritt der industriellen Gesellschaft ganz andere Ansprüche an die Erhaltung ihrer arbeitsunfähigen und arbeitslosen Glieder macht, und wie die freizügige Gesellschaft mit solchen Zwergbezirken auf die Dauer nicht zu bestehen vermag. Es bedarf erweiterter Niederlassungsbezirke schon heute überall, wo Bergbau und Fabrikwesen ernstlich Fuß gefaßt haben. Es geht noch weniger mit einer Vertheilung dieser Last nach Urbarien, Stiftungsbriefen und altem „Herkommen" der Gemeinde. Die Auseinanderreißung der Landgemeinde und Gutsbezirke, welche gerade für die Armenlast im weitesten Maße durchgeführt ist, widerspricht aller socialen und politischen Entwicklung unserer Zeit. Wir sind also gezwungen in der Kreisordnung an eine Neuregelung der Niederlassungsbezirke und an die Aufbringung der Armenlast durch directe Steuern als unvermeidlichen Ausgang zu denken.

Der nahe liegende Ausweg, die künftigen Amtsbezirke zu normalen Niederlassungsbezirken zu erklären, empfiehlt sich zwar der gesellschaftlichen Vorliebe für die „Sammtgemeinde." Diese Formation würde aber wieder nur auf einen Zerschneidungs- und Zusammenlegungsproceß innerhalb des Kreises hinauslaufen, dem unsere ländliche Bevölkerung widerstrebt, da die kleinlichen Gemeindeverhältnisse sich gerade mit Rücksicht auf die Armenlast eifersüchtig berechnend gegen einander abgeschlossen haben. Durch die immerhin willkürliche Zusammenlegung von zehn bis zwanzig kleinen Gemeindekörpern zu einer „Amtsgemeinde" würde eine plötzliche, schwer empfundene Erhöhung der Armenlast für Tausende von Gemeinden und Gutsbezirken hervortreten. Sie würde überdies keinen Bestand haben; denn der Strom unserer Freizügigkeit und Gewerbsthätigkeit macht so springende Bewegungen, daß die Entstehung einer großen Fabrik- oder Bergwerksanlage auf eine Meile im Umkreis alle Armenlast umwandeln, die Grenzen der kleinen Amtsbezirke durchbrechen und die neue Lastenvertheilung alsbald wieder unzureichend machen würde.

Die gründlichere und durchgreifendere Reform ist auch auf diesem Gebiet die leichter ausführbare und minder verletzende, wenn die überlasteten Gemeindekörper durch eine große Zahl anderer entlastet werden. Es führt dies zu der Substituirung des Kreis-

verbandes als Niederlassungsbezirk, an Stelle der Dorfgemeinde und des Gutsbezirks, deren spröder Antagonismus auf diesem Wege am leichtesten überwunden wird. Die Stadtgemeinden können dabei als gesonderte Niederlassungsbezirke stehen bleiben, obwohl mit dem Fortschritt der industriellen Gesellschaft auch diese Ausscheidung immer unausführbarer wird. Die englische Armenverwaltung ist nach dreißigjährigem Ringen mit den Localinteressen dahin gekommen, durch das Gesetz von 1865 die kleineren Kreisarmenverbände von durchschnittlich 30,000 Seelen zu elementaren Niederlassungsbezirken zu machen. Für unsere wirthschaftliche Entwickelung würde die Uebertragung auf den Kreis noch gründlichere und länger dauernde Abhülfe schaffen.

Mit jeder Umgestaltung der Niederlassungsbezirke fällt aber auch das rusticale „Herkommen in der Vertheilung der Gemeindelasten zusammen. Landgemeinden und Gutsbezirke lassen sich nur zusammenfügen, Gemeinde- und Kreisarmenlasten gegenseitig sich nur ergänzen mit dem System directer Steuern, nach gesetzlich feststehendem gleichem Steuerfuß. Auch hier kann das präsente Bedürfniß der Armenpflege nicht auf eine künftig zu organisirende Communalbesteuerung angewiesen werden; sondern die nächste Reform muß auf gleichmäßige Zuschläge zu den directen Staatssteuern in Dorf, Gutsbezirk und Kreis gestellt werden.

Die Durchführung solcher Reformen kann nur durch ein umfassendes Armenverwaltungsgesetz erfolgen. Eine Grundlegung ist aber in der Kreisordnung möglich durch zwei Grundbestimmungen:

Erstens durch Vertheilung der sog. Landarmenlast auf die Kreisverbände, wie dies in ansehnlichen Landestheilen bereits geschehen ist.

Zweitens durch eine Ermächtigungsclausel, durch welche Kreisausschuß und Kreisversammlung die Befugniß erhalten, mit Genehmigung der Staatsbehörden auch die Ortsarmenlast ganz oder theilweise als Kreis- oder Amtsbezirkslast zu übernehmen, und nach dem Maßstabe der directen Steuern zu vertheilen und auszugleichen.

Es ergiebt sich daraus eine wirthschaftliche Ordnung des Armenwesens in folgenden Stufen:

1. Die Kreisversammlung beschließt über den Etat der Armenpflege, soweit solche vom Kreise übernommen ist, über den Etat des Armenhauses und die Beamtenetats.

2. Der Kreisausschuß entwirft die Voranschläge, führt die Oberleitung des Unterstützungsgeschäfts, der Armengesundheitspflege,

das Curatorium des Armenhauses als ständiger Körper der Verwaltung analog dem städtischen Magistrat. Das Ineinandergreifen polizeilicher, humaner, sanitarischer, finanzieller Gesichtspunkte wird die Ergänzung des Ausschusses durch eine Medicinalperson, einen Geistlichen oder einen sonstigen Specialdeputirten nach Umständen rathsam machen.

3. Im Amtsbezirk bildet sich das Localcuratorium der Armenpflege aus dem Amtshauptmann, den dazu gehörigen Kreisverordneten und Deputirten der Einzelgemeinden als das Organ für das locale Unterstützungsgeschäft, welches verantwortlicher Organe um so mehr bedarf, je mehr die Armenpflege aus Kreisfonds bestritten wird, — daher auch unter einer Aufsichts- und Beschwerdeinstanz des ständigen Kreisausschusses.

Einmal in Gang gebracht wird eine Verwaltung in solchem Umfang und solcher Zusammensetzung auch die nothwendige Individualisirung der Armenpflege wiederfinden, und die praktischen Maximen der Armenverwaltung bilden, welche in Gewährung von Arbeitsgelegenheit, Naturalunterstützung, Feuerung, Aussaat, Weide bestehen können, ohne in den Mechanismus der Arbeitshäuser und des Buchhalterschemas zu verfallen. Nur die persönliche Betheiligung der Nachbarn an der Einzelverwaltung bildet das Gegengewicht gegen die Schematisirung. Die persönliche Betheiligung der höheren Klassen, die möglichst starke Heranziehung auch der kleinen Steuerzahler zu den Verwaltungscommissionen ist das lebendige Band, welches an Stelle der socialen Agitation ein praktisches Zusammenwirken aller Klassen zum gemeinen Besten setzt. Das persönliche Zusammenwirken nach einheitlichem Organismus wird auch der Privatwohlthätigkeit eine praktischere Gestalt geben, und in Perioden außerordentlicher Nothstände die überall bereiten geschäftstüchtigen Organe finden.

II. Die gesetzliche Ordnung der Armenpflege bedarf neben dieser überwiegend wirthschaftlichen Gestaltung ihrer verantwortlichen Organe in allen Stufen.

Für das örtliche Unterstützungsgeschäft dient die Controlle des Amtshauptmanns zur Sicherung der gesetzlichen Grundsätze des Unterstützungsgeschäfts und zur Handhabung der gesetzmäßigen Armenpolizei, deren stetiges Zusammenwirken mit der Armenpflege die Vorbedingung jeder rationellen Armenverwaltung bildet. Es gehört dazu auch das Recht, die „außerordentliche" Unterstützung auf gemessene Zeit polizeilich zu verfügen, und andere

Befugnisse des Eingreifens, für welche es eines höheren Beamten in unmittelbarer Nähe bedarf.

Der Kreisausschuß bildet die unentbehrliche Oberinstanz auch zur Sicherung der gesetzlichen Ordnung der Armenpflege und der Armenpolizei, mit der Befugniß zur provisorischen Entscheidung über die Unterstützungspflicht und als Beschwerdeinstanz für alle Betheiligten einschließlich der Unterstützungsbedürftigen selbst.

Für Entscheidung einzeler Prinzipienfragen dient der Verwaltungsgerichtshof, und bis zu seiner Bildung die collegialische Abtheilung der Regierungen.

Die Gerichtscontrolle hat wie bisher die Hauptbestimmung einer definitiven Entscheidung über die Armenlast.

Die organische Verbindung des ständigen Körpers der Kreisverwaltung und des obrigkeitlichen Amts mit den gewählten Mitgliedern ist die Bedingung aller Selbständigkeit der Armenverwaltung, welche sonst unter die administrative Leitung staatlicher Organe zurückfallen muß.

Die modernisirte Armenpflege in England (Gn. V. Justiz S. 433 bis 448) giebt ein lebendiges Bild, wie die einseitig wirthschaftliche Gestaltung des Gemeindelebens zur reinen Büreaukratie führt. Es erklärt sich dies aus den vorangegangenen Zuständen. Die regierende Klasse hatte bei der beginnenden Umbildung der Gesellschaft zunächst immer nur an die Abwehr der örtlichen Armenlast gedacht, und hatte in Mißachtung der Selbstverwaltung der Mittelklassen das Armenaufseheramt und die Kirchspielsverwaltung gänzlich verfallen lassen, bis das Zusammentreffen einer verwilderten Armenpflege mit der massenhaften Entwickelung der industriellen Noth die Radicalreform des Armengesetzes von 1834 zum Durchbruch brachte. Die Ideen von Sammtgemeinden, gewählten Gemeinderäthen, ausführenden Beamten und besoldeten Dienern kamen hier mit allen Consequenzen zur Ausführung. Da die gewählten boards und ihre ausführenden Organe aber keine Rechtscontrolle (jurisdiction) üben konnten, da ihnen alle Elemente einer ständigen und gesetzmäßigen Verwaltung fehlten, so fiel diese wirthschaftliche Gemeindeverfassung sofort unter die Oberleitung der Staatsbeamten. Den gewählten Kreisarmenräthen blieb zwar das Curatorium der Armenhäuser und die Beschlußnahme über die einzelen Unterstützungsgesuche, — aber von allen Seiten umgeben, dirigirt und controllirt durch das Staatsarmenamt, den Staatsinspector, den Rechnungsrevisor, und die mehr als 15,000 nur von der Staatsbehörde abhängigen besoldeten kleinen Beamten, unter welchen der Kreissecretär (clerk) den eigentlichen Kreisarmendirector darstellt. Noch dringender bedurfte die Verwaltung der Armenhäuser einer streng bevormundenden Staatscontrolle, um nicht die Armenhäuser geradezu in Strafanstalten zu verwandeln. Die hier zur Geltung gekommene Idee einer Gemeindeverwaltung opfert der äußeren ökonomischen Ordnung der Geschäfte den bildenden Charakter und Gemeingeist des selfgovernment, und läßt den Localgemeinden nur noch die Bedeutung geographischer Steuererhebungs- und Wahlbezirke. Der Verlauf weniger Jahrzehnte hat ergeben, daß diese bloße Wahlthätigkeit ein völlig ungenügendes Band des Gemeindelebens bildet, daß die unbedeutende

Thätigkeit den Wählern wie den Gewählten keine Befriedigung gewährt, und daß das Absterben des Gemeindesinns (parochial mind) wie des Gemeinsinns weder durch das klassificirte Stimmrecht noch durch das allgemeine gleiche Stimmrecht aufgehalten wird. Auf einem engeren geschlossenen Gebiet ist hier das französische System der Sammtgemeinde und Bürgermeisterei, der centralisirenden und reglementirenden Administration vollständig durchgeführt. Indessen ist Sorge getragen, durch eine Cassationsinstanz bei den Reichsgerichten ihre Ausdehnung über das gesetzlich bemessene Gebiet des Armenwesens hinaus zu verhüten.

Das französische System hat eine Armenpflege ohne jede Selbstthätigkeit im Gemeindeleben geschaffen. Die stehenden Hospitäler, Verpflegungsinstitute und Krankenhäuser, welche nach den privatrechtlichen Grundsätzen der Incorporation unter der Oberleitung des Präfecten bestehen können, sind in reichlichem Maße vorhanden und in geordneter Wirksamkeit. Die davon gänzlich getrennte Hausarmenpflege hat man ebenfalls nicht mit der laufenden Orts- und Kreisgemeinde verbunden, sondern dafür gesonderte bureaux de bienfaisance gebildet, deren ständige 5 Mitglieder der Präfect ernennt, und unter seiner Oberleitung hält. Die Einkünfte derselben beruhen lediglich auf stiftungsmäßigen Einnahmen, besonderen Luxussteuern und freiwilligen Zuschüssen aus der Gemeindekasse, da jede obligatorische Heranziehung der Communen „dem Geist der französischen Gesetzgebung widerstreitet." Die dürftige Wirksamkeit dieser bureaux wird gerühmt wegen ihrer Sparsamkeit und wegen der richtigen Schranken, welche sie der Armenpflege gegenüber dem Arbeitsfähigen setze. Die bureaux bestehen nur, wo sich ein örtliches Bedürfniß dafür ergiebt. Sie bestehen mit freiwilligen Kräften und Mitteln, ohne die Gemeinde- und Kreisvertretungen persönlich zu belästigen. Aber sie bestehen auch um den Preis der untergeordneten Bedeutung des Communalwesens überhaupt, dem sie mit der Selbstverwaltung der Schule und des Armenwesens das bedeutungsvollste Vereinigungsband der Gesellschaft, — die lebendigste Grundlage des Bürgersinnes und ein wichtiges politisches Bildungsmittel entziehen.

Die deutsche Organisation in ihrem Fortschreiten zu größeren Niederlassungsbezirken stößt auf das begründete Bedenken, daß das Armenwesen dadurch kostbarer werden wird. Allein die Fortentwickelung unserer Erwerbsgesellschaft macht diesen Ausgang unvermeidlich. In unseren Städten ist eine so geordnete Armenpflege bereits vorhanden. Auf dem platten Lande rückt das Bedürfniß unaufhaltsam weiter. Der noch vorhandene erträgliche Zustand besteht nur um den Preis eines stetigen Eingreifens der Regierungen und der Landräthe. Selbständigkeit der Kreis- und Gemeindeverwaltung, um welche es sich jetzt handelt, ist nur zu gewinnen durch gesetzliche Normativbestimmungen für größere Niederlassungsbezirke. Die Fortsetzung des bisherigen Zustandes, in welchem sich 45,000 Dorf- und Gutsbezirke nach Kräften von einander absperren, während Gewerbefreiheit und Freizügigkeit fortschreitend weiter wirken, treibt derselben Verwirrung entgegen, die das englische Armenwesen des letzten Menschenalters in seine Büreaukratisirung gebracht hat.

Bei der großen Ungleichheit der wirthschaftlichen Entwickelung bildet das Armenverwaltungssystem aber eines der wenigen Gebiete, welche sich zu einer facultativen Behandlung, d. h. zu einer statutarischen Beschließung des Kreistages eignen, unter der Voraussetzung, daß die Kreisvertretung eine gleichmäßige Repräsentation der Steuerzahler darstellt. Es kann zunächst den im Amtsbezirk verbundenen Gemeinden überlassen werden, unter Bestätigung des Kreisausschusses einen Sammtgemeindeverband für die Armenpflege zu bilden, — dem Kreistag überlassen werden, unter Bestätigung der Regierung eine

Kreisarmenpflege mit Kreisniederlassungsrecht (mit Ausnahme einzeler Stadtverbände) zu bilden.

Es kommt ferner in Betracht, daß die in Ostpreußen und sonst bestehende Einrichtung, nach welcher die Kreisverbände zugleich den Landarmenverband bilden, zweckmäßig zu verallgemeinern sein wird. Die übergroßen Landarmenverbände in den andern Landestheilen werden sich dann auf die Erhaltung und Verwaltung der schon vorhandenen Institute beschränken, die sonstige Landarmenlast aber auf die einzelen Kreise decentralisiren, welche zu einer wirklichen Selbstverwaltung befähigt sind, während die Provinzialstände eigentlich nur ein Amtsanstellungsrecht üben.

Es ergiebt sich daraus, daß die Gesetze v. 31. December 1842 einer umfassenden Revision nach den heutigen wirthschaftlichen Verhältnissen bedürfen. Diese Revision setzt aber eine entwickelte Kreisvertretung, einen Kreisausschuß, einen formirten Amtsbezirk mit seinem Amtshauptmann unumgänglich voraus. Die Kreisordnung muß insofern „auf Zuwachs" gestaltet werden. Die Besorgniß einer Ueberkostbarkeit der Kreisarmenverwaltung findet ihr Gegengewicht in der persönlichen Selbstthätigkeit der Kreiseingesessenen, die in verantwortlicher Organisation die Garantie und das Interesse einer sparsamen Verwaltung darbietet, und die höheren Geldverwendungen durch einen wirksamen Erfolg und durch ihre Rückwirkung auf die sociale Harmonie des Volkslebens aufwiegt.

Xh.

Die Kreisverwaltung. Verwaltung der öffentlichen Wege.

Auch in diesem Gebiet ist

I. die wirthschaftliche Seite der Verwaltung die überwiegende, unter gesetzlichen Normativbedingungen, welche freilich im Verlauf der Zeit sehr ungenügend geworden sind. Die Vorschrift des Allg. Landrechts, daß die Land- und Heerstraßen durch den „Staat," die übrigen öffentlichen Wege durch die Gemeinden zu erhalten, datirt aus einer Zeit, in welcher der Norden Deutschlands mit recht schlechten Wegen zu bestehen wußte. Die spätere Zeit hat nachgeholfen durch Chausseen und Chausseeordnungen; an vielen Punkten hat die Einsicht der Interessenten gute Wege geschaffen. Auch darüber hinaus hat ein weitgemessenes Recht der Ortspolizei, der Landräthe und Regierungen einen nothdürftig ausreichenden Zustand erhalten. Daß der heutige Zustand der östlichen Provinzen aber dem Bedürfniß nicht entspricht, daß eine energische Verbesserung und gute Ordnung aller Landwege eine Vorbedingung jeder wirthschaftlichen Verbesserung bildet, ist außer Streit. Eine neue Wegeordnung ist zu dem Zweck seit 1820 vorbereitet, seit 1862 den Landtagen vorgelegt, aber noch nicht zu Stande gebracht.

Das Hinderniß liegt wiederum in der Collision der Localinteressen, in dem Kleingemeindethum und dem Mangel gesetzlich geordneter Communalsteuern. Die Kreisordnung kann in Verbindung mit einer codificirten Wegeordnung, oder auch schon durch Aufnahme einzeler Sätze, die nothwendigste Abhülfe bringen.

Zunächst ist es einleuchtend, daß die Wegebaulast sich nicht in 45,000 Dorf- und Gutsgemeinden abschließen läßt. Das Wegebedürfniß erfordert die Ueberwindung von Terrainschwierigkeiten, die in dem einzelen Dorf- und Gutsbezirk oft unverhältnißmäßige Kosten verursachen. Lasten, welche durchschnittlich das Interesse eines viel größeren Kreises bilden, sollte man nicht ausschließlich dem kleinsten Gemeindekörper zumuthen. Bildet die Erhaltung der Wege im heutigen Verkehr immer mehr ein untrennbares Interesse großer Bezirke, so zeigt sich auch hier die Angemessenheit des Kreisverbandes als Hauptgrundlage localer Selbstverwaltung. Für das Bedürfniß des heutigen Verkehrs wird nach langer Versäumniß nur noch eine ganze Reform genügen, welche den Kreisverbänden ebenso die Wegebaulast des „Staats" für die Landstraßen, wie die öffentlichen Gemeindewege überträgt, und nur die Stadtgemeinden in der Regel als besondere Wegeverbände stehen läßt. Die Kosten sind folgeweise (mit Beibehaltung einiger Naturalleistungen) auf die Kreissteuern zu übernehmen, die Entlastung des Staatsbudgets an Wegebaulasten mit der Staatsgrundsteuer zu compensiren. Die Functionen der Kreisverwaltung gestalten sich dann wieder in folgenden Stufen.

1. Für die Kreisversammlung: die Festsetzung der Ausgabeetats, Bewilligung von Anleihen, Entgegennahme des Verwaltungsberichts, Betheiligung der Mitglieder an den Localcuratorien.

2. Für den ständigen Kreisausschuß die Oberleitung der Verwaltung; die Anstellung eines technischen Baubeamten nach Bedürfniß; die fortlaufende Inspection durch ihre Mitglieder oder Commissarien.

3. Für den Amtsbezirk die Stellung der Localcuratorien, bestehend aus dem Amtshauptmann, den betreffenden Kreisverordneten und Vertretern der Ortsgemeinden, mit der Befugniß zur Localaufsicht und Vornahme der kleineren Reparaturen ohne Rückfrage.

Durch den gesetzlich geregelten Steuerfuß hört endlich der locale Interessenstreit auf, der so oft die dringendsten Anlagen verzögert, verhindert oder auf Umwege gebracht hat. Kreisvertretung und

Kreisausschuß werden zu einer planmäßigen Behandlung der Wegeanlagen (insbesondere zur Durchführung eines Systems von Nebenchausseen) in den Stand gesetzt. Die rasch wachsende wirthschaftliche Einsicht der Zeit wird auf diesem Gebiet durch die gewählten Vertreter der Steuerzahler ebenso im Ganzen vorwärts kommen, wie im Einzelen das nachbarliche Interesse sich in der Wegeverwaltung wirksam zeigt, um Sparsamkeit, Ordnung und Fortschritt zu fördern.

II. Die gesetzmäßige Ordnung der Verwaltung ist zur Aufrechterhaltung der wirthschaftlichen nothwendig schon wegen des stetigen Ineinandergreifens von Wegepolizei und Wegeverwaltung.

Der Amtshauptmann erscheint als das wirksame Organ für das unmittelbare Einschreiten, welches die Gesetzgebung der „Ortspolizei" bisher einräumte, mit der Befugniß zur Ordnungsstrafe wegen Nichtbefolgung seiner Anordnungen und der vorläufigen Straffestsetzung wegen Uebertretungen, vorbehaltlich der Beschwerde oder des Rechtswegs.

Amtshauptmann und Localcuratorium eignen sich zur unmittelbaren Abhülfe eintretender Wegehindernisse, für welche es eines Kostenaufwandes bedarf.

Der Kreisausschuß eignet sich für eine Reihe von Acten der Verwaltungsjustiz, insbesondere zur Jurisdiction über Erweiterung, Verlegung und Schließung der Wege, vorbehaltlich des gesetzmäßigen Enteignungsverfahrens; zur provisorischen Entscheidung über die Wegebaupflicht; zur Entscheidung, ob öffentlicher oder Privatweg; zur Entscheidung der Höhe gewisser Entschädigungen; zur Handhabung der Ordnungsgewalt über die Gemeindebeamten, der Disciplinargewalt über die besoldeten Beamten.

Zur endgültigen Entscheidung über principielle Fragen dieser Administrativjustiz tritt dann der Verwaltungsgerichtshof ein, und bis zu dessen Bildung die collegialische Abtheilung der Regierung.

Die Gerichtscontrolle gehört (wie bisher) zur endgültigen Entscheidung über die streitige Wegebaulast und als Berufungsinstanz für Straffestsetzungen wegen eigentlicher Uebertretungen.

Auch auf diesem Gebiet entsteht die Selbständigkeit der Localverwaltung erst durch die Verbindung des obrigkeitlichen Amts mit den gewählten Vertretungen, durch die Vereinigung der Localaufsicht mit dem Straffestsetzungsrecht, durch die Personalunion der gesetzmäßigen und der wirthschaftlichen Verwaltung.

Die englische Wegeverwaltung (Gn. V. Justiz S. 465—472) ist im letzten Menschenalter durchgreifend in das System der Geldwirthschaft und der gewählten boards übergegangen. Diese neue wirthschaftliche Ordnung ist aber mit den Friedensrichtern so in Verbindung gebracht, daß die gesetzliche Ordnung mit der wirthschaftlichen leidlich wohl besteht. Aus dieser Verbindung sind nunmehr ständige Kreisausschüsse und Localcuratorien hervorgegangen, welche den obigen Vorschlägen ziemlich nahe stehen.

In Frankreich gehören die Communaleinrichtungen für die Wegeverwaltung zu den relativ besten Theilen, da in diesem Gebiet die wirthschaftliche Seite am meisten vorwaltet.

Wenn in den obigen Vorschlägen für die preußischen Verhältnisse die Städte als gesonderte Wegeverbände beibehalten sind, so rechtfertigt sich dies durch die Bedürfnisse des städtischen Pflasterungssystems. Es versteht sich indessen, daß die Städte zu den Kreislasten in soweit beizutragen haben, als gemeinsame Verwendungen zu machen sind. Die Kreisverwaltung der Wege in dem Kreisausschuß muß schon deshalb eine gemeinsame sein, da die Landstraßen in ihrem Durchgang durch das Stadtgebiet einer gleichmäßigen Ordnung bedürfen.

Für das Gebiet der Chausseeverwaltungen wird sich der Kreisverband durchschnittlich als zu klein erweisen. Dieser Mißstand hat sich fühlbar genug erwiesen in der unzweckmäßigen Anlage vieler Chausseen. Die Entlastung des Staats von dem Chausseebau, die Decentralisation und Selbstverwaltung des Chausseewesens, läßt sich erst mit dem Provinzialverwaltungssystem verbinden.

X[i].

Die Kreisverwaltung. Ergänzende Gebiete der wirthschaftlichen Verwaltung.

Unsere Städte bieten außer der Schul-, Armen- und Wegeverwaltung noch ein ansehnliches Gebiet wirthschaftlicher Administration dar.

An erster Stelle gehört dazu die Verwaltung des eigenen Vermögens, welches in manchen Gemeinden von ansehnlichem Umfang, in der Mehrzahl freilich von ganz untergeordneter Bedeutung ist. Wo es vorhanden, bildet es die „Ausstattung" der Gemeinde zur reichlicheren Erfüllung ihrer öffentlichen Verpflichtungen und zur Erleichterung der Steuerlast, welche als wohlerworbenes Recht der Gemeindegenossen anzuerkennen ist. Von Bedeutung ist aber auch an sich betrachtet die Betheiligung der gewählten Gemeindevertreter an dieser Verwaltung. Es verwerthen sich dadurch die Erfahrungen und Kräfte der heutigen Gesellschaft auch für den Communalverband. Es entsteht daraus die gute Gewöhnung an ein persönliches Zusammenwirken, welches unserem

städtischen Leben vor und nach Erlaß der Städteordnung einen gewissen Zusammenhang bewahrt hat. Man muß sich aber hüten, die Vermögensverwaltung zur Hauptgrundlage des Gemeindelebens zu machen, und jene Gesichtspunkte und Gewöhnungen der Stadtverwaltung ohne Weiteres auf die Kreisverfassung zu übertragen.

Für eine Kreisverwaltung des eigenen Vermögens fehlt es nahezu an einem Gegenstand, da ein nutzbares Grund- und Kapitalvermögen für Kreise nicht wohl entstehen konnte. Die wirthschaftliche Administration ist also hier Steuerverwaltung, und zwar in ziemlich einfacher Gestalt, so lange die Kreisbedürfnisse durch Zuschläge zu den Staatssteuern aufzubringen sind. Es entsteht daraus vorläufig nur eine Kassenverwaltung, für welche der ständige Kreisausschuß das Kassencuratorium zu bilden hat.

Erst mit dem Uebergang in das System der realen Hausstandssteuer als selbständige Kreis- und Gemeindesteuer entsteht ein bedeutungsvolles Gebiet der Selbstverwaltung für Einschätzung, Reclamationsverfahren und Beitreibung der Kreis- und Communalsteuern, welches unter gesetzlichen Normativbestimmungen, — mit einer Verwaltungsjustiz bei Kreisausschuß und Verwaltungsgerichtshof — mit einer Gerichtscontrolle über die Gesetzmäßigkeit der Steuererhebung zu decentralisiren, und in voller Selbständigkeit abzuschließen ist. Soll indessen nicht wiederum ein vitiöser Zirkel entstehen, so muß diese Erweiterung der späteren Fortbildung unserer Selbstverwaltung überlassen werden.

Ein präsenter Gegenstand wirthschaftlicher Verwaltung, — gemeinsam für Stadt und Land —, entsteht aber durch eine Reihe socialer Bedürfnisse, die eine Lichtseite der neuen Erwerbsgesellschaft darstellen. Die mildere Sitte unserer Zeit, der humanere Sinn und die fortschreitende Einsicht in das eigene Interesse führen der Gegenwart eine Reihe socialer Wohlthaten zu, welche durch das Ausscheiden der arbeitenden Klassen aus dem häuslichen Verband bedingt, zunächst durch das Vereinsrecht gestaltet, in ihrer täglichen Wirksamkeit auf den Nachbarverband verwiesen sind.

Es gehören dahin mannigfaltige Einrichtungen der Gesundheitspflege, in welchen sich das Interesse der Arbeitsgeber und Arbeitsnehmer mit den allgemeinen Humanitätsbestrebungen zusammenfindet. Unsere schon vorhandenen „Sanitätscommissionen" werden erst durch das Zusammenwirken mit der freien Vereinsthätigkeit die praktischen Wege und Mittel finden, welche in Deutschland noch in den Anfängen begriffen sind.

Für Einrichtungen zur Beförderung der Reinlichkeit, der

Wasserversorgung und andere Gegenstände des socialen Comforts, welche das locale Zusammenrücken der Erwerbsgesellschaft bedingt, findet sich das nachbarliche Interesse mit dem Unternehmungsgeist zu neuen wirthschaftlichen Einrichtungen zusammen.

In betriebsreichen Umgebungen werden auch Institute der angewandten Kunst und Wissenschaft schon durch das Interesse der Näherbetheiligten einen über den Volksunterricht hinausgehenden Wirkungskreis finden.

Das Genossenschaftswesen beginnt die Isolirung aufzuheben, in welche die formelle Selbständigkeit des Hausstandes die arbeitenden Klassen auf der ersten Entwickelungsstufe der industriellen Gesellschaft bringt. Es giebt dem anfangenden Kapital die Möglichkeit der nutzbaren Anlage, gewährt unter Beseitigung der übelsten Seiten des Zwischenhandels wichtige Vortheile des Großverkehrs, selbst die Möglichkeit gemeinsamer Production in einzelen dazu geeigneten Gebieten der Erwerbsthätigkeit.

Die Privatwohlthätigkeit sucht mit Recht ihr selbständiges Gebiet neben der gesetzlich geordneten Armenpflege, dem Unterrichts- und Bildungswesen der Nation.

Dem Bedürfniß entsprechend haben diese und andere Functionen socialer Selbsthülfe in der Regel von den größeren Städten ihren Ausgang genommen. Die Fortbildung unserer Gesellschaft dehnt aber ihr System auf das platte Land aus. Jeder Dampfschornstein wird das Signal neuer Bedürfnisse und Anforderungen, welche wesentlich gleichartig der Massenproduction folgen.

In dem Maße, in welchem nun aber jede Vereins- und Humanitätsthätigkeit in ihrer Wirksamkeit auf den Nachbarverband verwiesen ist, wird ihre Vereinzelung und Gegenüberstellung gegen die communalen Institutionen unausführbar. Alle Einrichtungen des Vereinslebens und der Wohlthätigkeit sind in gewissem Maße auf eine gesetzliche Ordnung, gleichmäßige Normativbestimmungen und deren Controllen verwiesen. Es bleibt dabei nur die Wahl einer Anlehnung entweder an die unmittelbaren Organe der Staatsverwaltung oder der communalen Selbstverwaltung.

Die der deutschen Grundrichtung entsprechende Weise ist die letztere; denn diese Einrichtungen müssen Hand in Hand mit der polizeilichen Thätigkeit gehen, welche wir in organischer Verbindung mit den Communalinstitutionen zu halten entschlossen sind. Die Prüfung und Bestätigung der Statuten, die Nothwendigkeit eines Zwangs zu verantwortlicher Rechnungslegung, die in manchen

Fällen angemessene Uebernahme öffentlicher Garantien und Nachhülfen, bedingt eine Anlehnung auch dieser freien socialen Thätigkeit an das obrigkeitliche System der Selbstverwaltung und an den ständigen Körper der wirthschaftlichen Verwaltung größerer Communalverbände.

Der ständige Kreisausschuß wird auch an dieser Stelle eine Reihe von Functionen der Bestätigung, Prüfung, Controlle und summarischen Jurisdiction zu übernehmen haben, welche bisher von Landrath, Regierung und Oberpräsidenten übernommen wurden.

Einer Zustimmung der Kreisversammlung wird es bedürfen zur Uebernahme von Garantien und Gewährung von Zuschüssen.

In Fällen, wo der Amtsbezirk schon die Sammtgemeindebildung in sich aufgenommen hat, können analoge Functionen auch dem Amtshauptmann und den gewählten Curatorien in engeren Kreisen zustehen.

In Summa ergiebt sich auch für dies wirthschaftliche Gebiet immer wieder eine Anlehnung an die Seite des obrigkeitlichen Selfgovernment.

In das englische selfgovernment hat erst das dringende Bedürfniß der neuen Gesellschaft die wirthschaftliche Verwaltung durch gewählte Gemeindevertretungen eingeführt (Gn. Engl. Communal-Verf. Kap. VII—X). Die Verwaltung des Stammvermögens und die neuen socialen Bedürfnisse schließen sich nun einerseits an die Quartalsitzungen der Friedensrichter (a. a. O. §. 60. 85. 87[a]), andererseits an das moderne System der gewählten Gemeindevertretungen an (a. a. O. §. 110—122. 85.). In der Armenverwaltung und sonst hat man die Verbindung der obrigkeitlichen Selbstverwaltung ohne Erfolg dadurch zu erhalten gesucht, daß man sämmtliche active Friedensrichter zu ex officio Mitgliedern der gewählten boards gemacht hat. Es wird vielmehr einer grundsätzlichen Verbindung beider Seiten bedürfen.

In Frankreich sind die gewählten Gemeinde-, Sammtgemeinde-, Kreis- und Departementsvertretungen auch von der wirthschaftlichen Seite aus nicht geeignet zur Anlehnung für die neuen Socialbedürfnisse zu dienen, weil eine eigentliche Schul- und Armenverwaltung überhaupt nicht zu ihrem Wirkungskreis gehört. Alle Formationen der socialen Selbsthülfe, der Vereinsthätigkeit wie der Wohlthätigkeit, können sich daher nur an die verwaltenden Staatsbeamten, préfet, sous-préfet und maire anschließen, und verstärken folgeweise die Centralisation und die Bedenken einer parteimäßigen Verwaltung im constitutionellen Staat. Auch die neuesten Vorschläge auf „Decentralisation" verkennen, daß den französischen conseils die Elemente obrigkeitlicher Selbstverwaltung überhaupt fehlen.

In Deutschland ist es dies Gebiet, an welches sich die Vorstellungen der Gesellschaft mit Vorliebe anschließen. Da die deutschen Gemeinden oft noch ein ansehnliches eigenes Vermögen zu verwalten haben, so denkt man die Selbstverwaltung an erster Stelle als Verwaltung des „eigenen" Vermögens und schließt daran alles übrige. Allein die neuen socialen Gebilde, als Fortschritte über die

Berufsthätigkeit der alten Commune hinaus, können sich nur dann in Harmonie mit dem Gesammtleben der Nation entfalten, wenn sie sich an eine gesetzmäßige Selbstverwaltung anlehnen. Die Collision der Interessen führt alle solche Formationen zu der Nothwendigkeit gesetzlicher Normativbedingungen zurück, welche auf das obrigkeitliche Amt hinweisen. Die Unstetigkeit der socialen Formationen führt jedenfalls zu der Nothwendigkeit einer ständigen Verwaltung zurück, die in einer Verbindung mit der Communalverwaltung sich am leichtesten gestaltet. Eine ältere Formation, in welcher sich die Analogie und Gewöhnung des Communallebens bereits geltend macht, sind die durch eine umfassende Gesetzgebung geordneten Deichverbände. Die modernen Bedürfnisse des Nachbarverbandes aber sind viel mannigfaltiger und weitergehender Art. Die Fortentwickelung unseres Communallebens kann nur wohlthätig auch auf dieselben zurückwirken; denn sie gewöhnt an die nothwendige praktische Beschränkung der Ziele, im Gegensatz der vagen Universalität, welche noch immer so fühlbar dem deutschen Vereinswesen anhaftet. Der voluntarism ist in seinem Recht, wenn er sich gegen die beamtete Leitung sträubt; er ist aber im Unrecht gegenüber einer gesetzmäßigen Ordnung der Selbstverwaltung.

X^k.

Die Kreisverwaltung. Verwaltungsgerichtshof I. Instanz und Ordnungsstrafrecht.

Die bisher entwickelten Einzel-Gebiete der Kreisverwaltung ergeben im Ganzen einen Fortgang von solchen, in welchen die gesetzliche Ordnung vorwaltet, zu solchen, in welchen die wirthschaftliche Ordnung vorwiegt. In keinem fehlt das wirthschaftliche Element ganz. Noch weniger aber läßt sich ein Gebiet der Kreisverwaltung ohne eine gesetzliche Ordnung denken, weil sie wesentlich Steuerverwaltung, weil ihr Vermögen dauernden öffentlichen Zwecken gewidmet ist, weil ihre Berufsthätigkeit überall verflochten ist mit einem Element der Zwangsgewalt (Polizei), welches einer gleichmäßigen Handhabung in gesetzlichen Schranken bedarf. Keine Communalverwaltung ist demnach ohne ein Element der Jurisdiction zu denken.

Es tritt dazu noch ein entscheidendes politisches Moment. Wenn die bloße Gewöhnung des Nachbarverbandes an eine wirthschaftliche Verwaltung ausreichend für den inneren Ausbau der Verfassungen wäre, so bedürfte die heutige Welt allerdings keiner communalen Selbstverwaltung. Societäten und Actiengesellschaften haben sich in unendlicher Mannigfaltigkeit entwickelt, ohne daß in Frankreich oder irgendwo ein befruchtender Einfluß dieser Bildungen auf den sittlichen oder politischen Charakter der Nationen sichtbar

würde. Was der Selbstverwaltung Bedeutung giebt für die Entwickelung des Staats, der bürgerlichen und politischen Freiheit, ist nur das Element der nochmals im Zusammenhang zu würdigenden selbstthätigen *Jurisdiction*.

Diese ernste Wahrheit verdeckt sich durch das vieldeutige Wort *Verwaltung*, solange man sich immer noch nur in Theorien der Selbstverwaltung bewegt. Sobald eine solche aber in das wirkliche Leben tritt, zeigt sich bei jedem Schritt, daß diese gesetzmäßige Selbstverwaltung völlig *identisch* ist mit dem bisher durch Staatsbeamte gehandhabten Verwaltungsrecht, daß ihre Geschäfte bereits vorhanden, daß sie bisher durch verantwortliche Aemter versehen sind, daß sie auch in Zukunft nur durch verantwortliche Aemter verwaltet werden können. Eine Neugestaltung des Communalwesens kann also (wie im englischen Selfgovernment) nur eine gesetzmäßige Verwaltung nach *gleichen* Grundsätzen werden. Nur eine Veränderung des *Personals* ist dadurch bedingt, daß im System der constitutionellen Staatsregierung das besoldete Beamtenthum nicht ausreicht, dieser Jurisdiction den nothwendigen Halt gegen den Einfluß der politischen Parteien zu geben.

Es ist die Entwöhnung von Selbstthätigkeit und Selbstverantwortlichkeit unter dem System des Absolutismus, welche die Gesellschaft zu dem Glauben verleitet, als ob im constitutionellen Staat der ausschließlich verwaltende Apparat der Justiz- und der Administrationsbeamten sich *durch sich selber controlliren* ließe; als ob es genüge, die höheren Berufsbeamten so zu stellen, daß immer eine Serie von Beamten die andere in Ordnung halte. Der Privatmann glaubt dann ruhig zuschauen, und durch die Theorie der „Volkssouveränetät" Herr der Verwaltungsmaschine bleiben zu können, obwohl doch selbst in der Privatwirthschaft eine solche Weise der Beamtencontrolle sich als unwirksam erweist.

Die Gewohnheit des Beamtenlebens kommt dieser Vorstellung insoweit entgegen, daß die Justizbeamten bereit sind, diese Controlle zu übernehmen, so daß den verschiedenen Stufen der Verwaltungsdecernenten die beamteten *Gerichte in drei Instanzen* wie das juristische Gewissen nebenzuordnen wären.

Allein es wäre das nur die Rückkehr zu einem Grundsatz früherer Jahrhunderte, welcher durch eine Kette von Reformen mühsam überwunden ist, — ein Versuch, der durch die Erfahrung *aller* Verwaltungssysteme widerlegt wird, am meisten durch das englische (oben Seite 117), auf welches man sich zur Rechtfertigung zu berufen pflegt.

Das Amt der Polizeiobrigkeit wird durch einen solchen Zwiespalt der Behörden außer Stand gesetzt, seine berufsmäßigen Functionen zu erfüllen; denn die obrigkeitlichen Gebote sind vergleichbar den Sittengeboten: sie müssen absolut lauten, oder sie sind unwirksam. Ergehen sie mit einem „Wenn" oder „Aber", — oder was dasselbe ist, — wird neben jede obrigkeitliche Stelle eine zweite gesetzt, bei welcher der Staatsbürger in jedem einzelen Fall erst anfragt, ob er Folge zu leisten hat: dann erweisen sich die Organe der bürgerlichen Ordnung als unwirksam. Am wenigsten läßt sich ein solcher Volkstribunat mit einer etatsmäßigen Amtsstelle der Staatsverwaltung verbinden. Ueberall wo man die Justiz in eine solche Stellung zur Verwaltung gesetzt, ist die Justizcontrolle von der thatkräftigeren Verwaltung beseitigt worden.

Wäre eine solche zwiespältige Organisation aber auch ausführbar, so wäre sie nur zu erreichen um den Preis der Unparteilichkeit der Rechtsprechung im Privat- und Strafrecht. Die Zustände Frankreichs beweisen, wie leicht auch die Zusammensetzung der Gerichte dem System der constitutionellen oder dynastischen Parteiregierungen dienstbar zu machen ist, so daß sie weder im Ganzen noch im Einzelen einem entschiedenen Willen der Machthaber Widerstand leisten. Diese Erscheinung ist aber weder der Gegenwart, noch Frankreich eigenthümlich. Auch England hat den Absolutismus nur überwunden durch die innere Kraft des Selfgovernment, nicht durch das beamtete Richterthum, welches zur Ehrlosigkeit und Ohnmacht herabsank, sobald es zum Angelpunkt eines Verfassungskampfes wurde. Die sociale Stellung des berufsmäßigen Beamtenthums ist für sich allein unzureichend, wo sie der ganzen Machtfülle der Staatsgewalt, noch weniger wo sie der Wucht der Gesellschaft und ihrer herrschenden Parteien gegenübertritt.

Das rechtsprechende Beamtenthum bedarf vielmehr der Macht des Besitzes selber, um das öffentliche Recht gegen die Macht zu vertreten. Wo die Verfassung in dem Streit der großen politischen Parteien sich behauptet hat, ist es geschehen, weil die richterliche Gewalt sich durch die Macht der besitzenden Klassen selbst verstärkt fand, wo also der Parteiorganisation eine Rechts- und Verwaltungsorganisation gegenüberstand, die ihre Wurzeln in denselben Klassen der Gesellschaft fand, aus denen die sich bekämpfenden Parteien hervorgingen. Durch ein bloßes „Competenzgesetz" über die gegenseitigen Befugnisse richterlicher und Administrativbeamter ist jener Sieg des Rechts über die Parteien nicht zu gewinnen. Denn im Ganzen wie im Einzelen sind die Rechtsgarantien sittlicher

Natur. Die stetige Mitthätigkeit in der Handhabung des öffentlichen Rechts erst giebt den Völkern die Gewohnheit der Selbstbeschränkung, auf welcher die politische Freiheit beruht. Zur Herstellung der Jurisdiction über das öffentliche Recht bedarf es daher im constitutionellen Staat der persönlichen Mitwirkung der besitzenden Klassen, d. h. der vom Amtsgehalt und der Beamtendisciplin befreiten Stellung unabhängiger Männer, welche aber durch Amtseid und gewohnheitsmäßige Berufsthätigkeit in die volle Amtsstellung eintreten. Erst dadurch erhält der beweglich gewordene Amtsorganismus im constitutionellen Staat die Stetigkeit und Festigkeit wieder, deren die Rechtsprechung über öffentliches Recht vorzugsweise bedarf.

Auf diesen Gesichtspunkten beruht die in dem Entwurf der Kreisordnung begonnene Uebertragung der collegialischen Polizeidecretur und der Beschwerdeinstanz von Landräthen und Regierungen auf den Kreisausschuß in seiner Formation aus dem Landrath, drei ständigen Beamten der obrigkeitlichen Selbstverwaltung und drei Kreisverordneten.

Es wird dadurch die unabänderliche Maxime gewahrt, daß jeder Verwaltungsgerichtshof aus dem mitverwaltenden Personal zu bilden ist.

Es entsteht nach oben hin die Selbständigkeit der Rechtsprechung gegen die Parlamentsparteien und Parteiregierungen durch die unabhängige Stellung des ständigen Ehrenamts.

Es entsteht nach unten hin die Unabhängigkeit von den Localparteien durch die Ernennung der Mitglieder.

Es entsteht nach beiden Seiten hin die ständige collegialische Gestalt, welche dem Grundsatz der Gerichtsverfassung entspricht.

Kann der Kreisausschuß als Verwaltungsgerichtshof erster Instanz in dieser Gestalt die bisherige Jurisdiction der Landräthe und Regierungen wirklich ersetzen?

Es wird von diesem Gesichtspunkt aus einer wiederholten Erwägung der einzelen Functionen bedürfen, die in den obigen Vorschlägen (X a—i) dem Kreisausschuß zugedacht sind, insbesondere derjenigen, welche der Gesetzentwurf §§ 111. 112. dem Kreisausschuß sofort zuweist; aus dem Gebiet der Armenpolizei, — der Wegepolizei (Entscheidungen über das Subject der Wegebaupflicht und der Höhe einer Entschädigung), — der Agriculturpolizei (Resolute über Stauwerks- und Vorfluths-Angelegenheiten), — der Feldpolizei

(Pfandgeld- und Fütterungskosten), — der Gewerbepolizei (Concessionen aus der deutschen Gewerbeordnung §§ 16—25), — der Bau- und Feuerpolizei, 2c. — Der Gesetzentwurf hat insbesondere im Gebiet der communalen Organisation dem Kreisausschuß ferner zugewiesen: die Genehmigung von Gebietsveränderungen durch Zulegung oder Abzweigung einzeler Grundstücke in den Landgemeinden; die Genehmigung der darauf bezüglichen Auseinandersetzungen; die Genehmigung des Statuts über die Vereinigung von ländlichen Gemeinde- und Gutsbezirken; die Genehmigung zur Anstellung gerichtlicher Klagen; die Genehmigung zur Erwerbung und Veräußerung von Grundstücken; die Bestätigung von Gemeindebeschlüssen über anderweitige Aufbringung der Gemeindeabgaben; die Reclamationen wegen Heranziehung zu den Gemeindelasten; die Festsetzung der Besoldungen von Gemeindebeamten im Falle des Streits; die Beschwerde wegen Abnahme von Gemeinderechnungen.

Es kann bei gar manchen dieser Fragen der Zweifel aufgeworfen werden, ob die drei Kreisverordneten in dem Verwaltungsgericht an ihrer Stelle sind; ob sie für die zum Theil recht schwierigen Fragen dieselbe Kenntniß und Unparteilichkeit besitzen werden, wie die obrigkeitlichen Mitglieder des Kreisausschusses? In vielen dieser Gegenstände ist indessen die Rechts- und die Thatfrage so eng verwachsen, daß ein Element der Jury und des Schiedsrichteramts wohl an seiner Stelle erscheint. Insbesondere sind die Anforderungen der Gesundheits- und Baupolizei unter heutigen Verhältnissen so gestaltet, daß sie eine gemischte Behörde geeigneter erscheinen lassen, als eine reine Jurisdictionsstelle. Auch auf anderen Gebieten zeigt die heutige Zeit eine gewisse Vorliebe für gemischte Bildungen der Art wie in den neusächsischen Schöffengerichten. Jedenfalls kann man, nach den guten Gewöhnungen unserer Bevölkerung, in Deutschland darin weiter gehen, als in einem französischen Arrondissementsrath.

Allein wir werden bei diesem Gebiet der Jurisdiction nicht stehen bleiben können. Sind die entscheidenden Schritte zur Gestaltung des Kreisausschusses als Verwaltungsgerichtshof einmal gethan, so wie der Gesetzentwurf sie thut: so wird folgerecht das ganze Gebiet der streitigen Verwaltungsfragen aus den Regierungen und Ministerialinstanzen auf den Kreisausschuß und eine analog gebildete Oberinstanz übergehen müssen. Bei diesen weiteren Functionen, welche der Gesetzentwurf zu berühren vermieden hat, treten allerdings veränderte Gesichtspunkte ein. Es handelt sich dabei um eine Rechtsprechung, in welcher der Charakter

der unparteiischen und stetigen Obrigkeit bei Weitem stärker in den Vordergrund tritt. Ein Beispiel dazu ergiebt schon die Bildung der Geschworenenlisten, für welche der Kreisausschuß als solcher nicht wohl geeignet, der Kreisgerichtsdirector dagegen unentbehrlich erscheint. Es gehören dahin noch andere Entscheidungen, welche bisher als höchste Prärogativen der Executivgewalt festgehalten und deshalb theils den collegialischen Oberbehörden, theils sogar den Militärbehörden zu endgültiger Entscheidung vorbehalten waren, namentlich:

1. Die Entscheidung über die Personalverhältnisse des obrigkeitlichen Ehren-Amts, also das Ordnungsstrafrecht über die Amtshauptleute und Magistratsmitglieder. Dies Ordnungsstrafrecht tritt an die Stelle der Disciplinargewalt über das besoldete Beamtenthum. Es gehört zu den absoluten Forderungen der Rechtsordnung, ohne welche die geregelte Ausführung der Gesetze durch die Localobrigkeiten nicht gesichert erscheint. Es ist aber auch ein Ehrenrecht der Beamten selbst, daß diejenigen, welche die verantwortliche Arbeit des öffentlichen Dienstes verrichten, ihre Oberbehörde in einem verantwortlichen Personal gleicher Kategorie suchen. So angemessen es daher ist, die Oberbehörde der Magistrate und Amtshauptleute aus einem Collegium von Amtshauptleuten und Magistratspersonen unter dem Landrath zu bilden: so unzulässig muß es erscheinen, Privatversonen, welche zu wirthschaftlichen Geschäften des Kreisausschusses angemessen zu wählen sind, in diese Vorgesetztenstellung zu bringen. Man muß ein obrigkeitliches Amt in täglicher Mühe selbst verwalten, um sich zu überzeugen, in welche Stellung man den Ehrenbeamten bringt, wenn man ihn einer gewählten Commission von Privaten als Vorgesetzten mit dem Recht der Correction, der Verweise und der Ordnungsstrafen subordiniren wollte. Kein Bürgermeister oder Stadtrath würde sich eine solche gemischte Deputation von Stadtverordneten und Bürgerdeputirten als Vorgesetzten gefallen lassen: dasselbe gilt sicherlich von unseren künftigen Amtshauptleuten.

2. Die Disciplinargewalt, die Anstellung und die Entlassung der executiven Polizeibeamten liegt bisher in den Staatsbehörden, als eine Prärogative der Executivgewalt. Die Disciplinargewalt gegen die besoldeten Executivbeamten (als Ermäßigung des grundsätzlichen Entlassungsrechts) insbesondere ist eine unabänderliche Vorbedingung der Ausführung des einheitlichen Staatswillens, parallel gehend dem Ordnungsstrafrecht gegen die Ehrenbeamten. Gegenüber der Gensdarmerie ruhen diese Gewalten bisher sogar ausschließlich in den Militärbehörden. Unzweifel-

haft ist dies Verhältniß mit dem Grundsatz der Verantwortlichkeit im constitutionellen Staat nicht vereinbar. Es widerspricht der bürgerlichen Rechtsordnung, daß militärische Vorgesetzte und Militärgerichte ausschließlich und endgültig entscheiden sollen, ob ein Gensdarm seine gesetzlichen Befugnisse überschritten hat, ob er deshalb zu bestrafen oder seines Amts zu entlassen ist, — eine Frage offenbar der bürgerlichen Rechtsprechung, nicht der Militärdisciplin. Bei dieser nothwendig gewordenen Reform wird sich aber die Staatsregierung schwerlich entschließen, eine mit militärischem Absolutismus geübte Gewalt gewählten Kreisverordneten zu cediren. Sie wird darauf bestehen, daß diese Personalverhältnisse nur von höheren Civilbeamten gehandhabt werden, die von der Regierung selbst ernannt oder bestätigt sind. Der entscheidende Fortschritt, welcher auch dann gemacht wird, liegt in dem Uebergang dieser Gewalten auf die bürgerlichen Behörden überhaupt, und in der Rechtscontrolle durch das collegialische Zusammenwirken von Ehrenbeamten und Landrath, welche das allein wirksame Gegengewicht gegen eine Verwendung zu politischen und Parteizwecken bildet.

3) Eine weitere Reihe streitiger Fragen des Verwaltungsrechts, welche die Kreisordnung bis jetzt noch den Staatsbehörden vorbehalten hat, werden als schwierigere Fragen der Gesetzauslegung und collidirenden Interessen eine strengere Besetzung des Kreisausschusses nach der Weise der ständigen Gerichte rathsam machen.

Dieser Bedenken ungeachtet wird es sich nicht empfehlen, neben dem Kreisausschuß noch einen besonderen coordinirten „Verwaltungsgerichtshof" zu bilden, da jeder Dualismus der Art in der Verwaltung schädlich wirkt. Im Interesse der Verwaltungseinheit und Vereinfachung ist es vielmehr für diesen Geschäftskreis einen engeren Jurisdictionsausschuß zu bilden, nach einem ähnlichen System wie die „Justizdeputation" unserer älteren Provinzialbehörden. Dieser engere Ausschuß — bestehend aus dem Landrath und den drei Amtshauptleuten resp. Magistratualen, — wird zur sicheren Beschlußfähigkeit noch des Kreissyndicus und einer Ergänzung durch mindestens 1 Mitglied bedürfen. Zur Vermeidung eines ministeriellen Bestätigungsrechts kann ein solches durch Cooptation beigefügt werden, wie auch die neueste englische Gesetzgebung in analogen Fällen zur Cooptation gegriffen hat. Das Resultat würde danach sich dahin ergeben:

Als Verwaltungsgerichtshof für das zu 1—3 gedachte Gebiet ist ein engerer Jurisdictionsausschuß zu bilden, zu welchem

der Landrath, die drei obrigkeitlichen Mitglieder des Kreisausschusses und der Kreissyndicus gehören, mit der Befugniß einer Selbstergänzung durch ein Mitglied aus der Zahl der Bürgermeister oder Amtshauptleute.

Nach dem System der Selbstverwaltung wird sich daran ein provinzieller Verwaltungsgerichtshof — Provinzial-Ausschuß, Bezirksrath — als Oberinstanz anschließen, der aber eine vollständige Ausbildung des Personals der Kreisverwaltung und eine Gewöhnung des Publikums an die Stellung des obrigkeitlichen Ehrenamts voraussetzt. Auch England hat viele Menschenalter gebraucht, ehe man die Oberinstanz aus den Friedensrichtern selbst zu bilden vermochte. Da uns diese Voraussetzungen fehlen, so sind wir auf das berufsmäßige Beamtenthum verwiesen, mit dem Wahlrecht zwischen den bestehenden Regierungscollegien oder einem besonders gebildeten Verwaltungsgerichtshof. Zweckmäßig wird dabei eine Unterscheidung zu machen sein, auf welche unten im Zusammenhang der Oberinstanzen der Verwaltungsjurisdiction (Abschnitt XIV) zurückzukommen ist.

Das englische Selbstverwaltungssystem giebt dem Collegium der Amtshauptleute zum Theil noch weitergehende Jurisdictionsbefugnisse, bildet aber diese Verwaltungsgerichte in strenger Ausschließlichkeit nur aus den Friedensrichtern königlicher Ernennung (Gn. Communalverf. §. 55. 58—62. 86. 87. 91. V. Justiz §. 11a.). Die gewählten boards der Stadtverwaltung und der modernisirten Sammtgemeindeverfassung sollen grundsätzlich keine Jurisdiction üben (Gn. Communalverf. §. 85. 86. 96. 104. 112—115. 120. a.). Ein vereinzelter Versuch in der Hauptstadt ein gewähltes Metropolitan Board als Beschwerdeinstanz auch nur im Gebiet der Straßenpolizei einzuführen, ist übel genug abgelaufen. Festgehalten ist ferner das Ernennungs- und Entlassungsrecht der executiven Polizeibeamten und das Ordnungsstrafrecht als ausschließliche Prärogative des obrigkeitlichen Amts. Nur in der neuen Städteordnung, in welcher einige Schwankungen in den Grenzpositionen vorkommen, ist der Polizeiverwaltungscommission (watch committee) eine Ernennung und Entlassung der besoldeten Polizeidiener anvertraut. Zu dem watch committee gehört aber auch der Mayor in friedensrichterlicher Stellung, und jedenfalls ist das Disciplinarstrafrecht über die Mannschaften dem obrigkeitlichen Amt der Friedensrichter ausschließlich vorbehalten. — Für die Gesammtgestaltung der englischen Verwaltungsjurisdiction kann ich auf die obige Darstellung in Abschnitt Xa. S. 116—118 zurückverweisen.

Das französische System der gewählten conseils hat den Gedanken einer Verwaltungsgerichtsbarkeit überhaupt nicht in sich aufgenommen. Alle Rechtsprechung über das Verwaltungsrecht bleibt im Kreise der Präfecten, Unterpräfecten und Maires, und selbst der engere Kreis der collegialischen Verwaltungsgerichte bildet sich nur aus dem professionellen Beamtenthum in dem Präfecturrath und in dem Conseil d'Etat. Diese Theilung der Functionen ist es, welche dem Staatsbeamtenthum seine Abhängigkeit von der constitutionellen Parteiverwaltung, den gewählten Gemeinderäthen ihre untergeordnete Stellung für die wirthschaftliche Selbst-

verwaltung unter allen Verfassungen unverändert beläßt. — Für die Grundzüge der französischen jurisdiction administrative kann ich auf die obige Darstellung S. 118—120 zurückverweisen.

In dem neuen Entwurf der preußischen Kreisordnung beabsichtigt die Regierung ursprünglich den Kreisausschuß nur als einen Verwaltungsrath für communale Angelegenheiten zu organisiren. Dieser wirthschaftlichen Selbstverwaltung sollten dann später noch „einige andere" Functionen beigefügt werden, welche sich etwa von dem Geschäftskreise der Staatsbeamten abzweigen ließen. Erst im Verlauf der Redaction ist daraus ein Verwaltungsgerichtshof mit bedeutungsvollen Jurisdictionsbefugnissen geworden. Zu dieser neuen Stellung paßt aber nicht die ihm zugedachte Weise der Formation, — ein zwiefältiges Wahlsystem, welches für einen Verwaltungsgerichtshof aus mehr als einem Grunde unzulässig erscheint. Das richtige Ziel wird sein, den Charakter des Kreisausschusses als Verwaltungsgerichtshof ganz auszuführen, ihm dann aber auch die Gestalt zu geben, welche eine rechtsprechende Behörde haben muß.

Leicht genug ist es allerdings, den Kreisausschuß als einen einfachen Verwaltungsausschuß für die wirthschaftliche Administration der Kreisangelegenheiten zu bilden, und daneben dann einen Präfecturrath von Staatsbeamten für die Verwaltungsjurisdiction. Eine Grundneigung dazu besteht in denjenigen Theilen Deutschlands, in denen die vorherrschende industrielle Gesellschaft von einer verantwortlichen Thätigkeit und Rechtsprechung nichts wissen mag. Es handelt sich für uns um die in den alten Provinzen noch mögliche Gestaltung. Wollen wir uns nicht entschließen an der entscheidenden Stelle, wo der executive Polizeibeamte controllirt wird, die Verantwortung des obrigkeitlichen Amts selbst zu übernehmen: so schließt sich schon an diesem Punkt die Kette des Beamtenthums. Weiter hinauf haftet dann nichts mehr, was dem geschlossenen Beamtenthum ein Gegengewicht werden könnte. Die Gestaltung des constitutionellen Staats kommt über den ungelösten Widerspruch zwischen Verfassung und Verwaltung nicht hinaus. Wie die politische Freiheit überhaupt nur in der wachsenden Einsicht der Gesellschaft über das höhere und dauernde Wesen ihrer Gemeinschaft, so ist auch die communale Selbstverwaltung nur zu gewinnen durch Ueberwindung der nächsten Vorstellungen und Interessen. Nach diesen allerdings soll der gewählte Schulze nur das „ausführende Organ" der Gemeinde, der Amtshauptmann das „ausführende Organ" der Sammtgemeinde, der Kreisausschuß das „ausführende Organ" der Kreisvertretung, der Provinzialausschuß das „ausführende Organ" der Provinzialvertretung sein. Allein vor Allem bedarf es der Ausführung der gesetzlichen Ordnung, die über allen diesen Organismen stehen soll.

XI.

Die Gesammtbildung der Gemeinde-, Kreis- und Stadtverfassungen.

Bei dem Durchgang durch die einzelen Gebiete der Kreisververwaltung ergiebt sich

1) welcher verantwortlichen Organe die Staatsgewalt bedarf, um ihr Verwaltungsrecht, d. h. die heutigen Staatsaufgaben in der Localverwaltung durchzuführen,

2) welcher Communalsteuern es im Nachbarverband bedarf, um die Geldmittel zur Erfüllung dieser Aufgaben zu beschaffen.

Alle Selbstverwaltung beruht auf der Combination jener Aemter und dieser Steuern. Aus der Verbindung der obrigkeitlichen und der wirthschaftlichen Verwaltung ergiebt sich die Selbständigkeit der Gemeindekörper, welche darauf beruht, daß die Innehaltung der gesetzlichen Normativbestimmungen durch die verantwortlichen Aemter gesichert wird. Aus der Uebernahme der staatlichen Lasten folgen die staatlichen Rechte der Commune. Die gesetzliche Gesammtordnung dieser Verhältnisse bildet die „Kreis- und Gemeindeverfassung."

Wären dem Landtag sechs neue Verwaltungsgesetze über die zeitgemäße Gestaltung der Polizei-, Schul-, Armen-, Wegeverwaltung, über die Communalbesteuerung und ein ergänzendes Stadtverwaltungsgesetz vorgelegt, so wäre damit die lange gesuchte „Kreis- und Gemeindeordnung" in der Gestalt gegeben, wie sie sich in unserer Gesetzgebung bilden kann. In dem heutigen Staat, in welchem das mühevoll und nur halb überwundene Kleinstaatenthum nicht von Neuem unter dem Namen einer „Selbstverwaltung" entstehen soll, kann eine Provinzial-, Kreis- und Gemeindeverfassung nur aus einer Verbindung des Verwaltungsrechts mit den territorialen Verbänden der Gesellschaft hervorgehen, nicht aber aus neuen particulären Verfassungsurkunden. Die Form einer „Kreis-

ordnung" schließt sich noch immer jenem überwundenen Standpunkt an, und erschwert die rechtliche Beurtheilung der Communalverhältnisse. Da sie aber einmal gewählt und zur Grundlage der politischen Erörterungen gemacht ist, so ist schließlich noch einmal der umgekehrte Weg einzuschlagen, und nachzuweisen, wie sich durch die obige Combination von Steuern und Aemtern die einzelen Stufen der Communalverfassung gestalten, und zwar im Ausgang von den ländlichen Verhältnissen, welche dadurch neu gebildet werden.

I. Die ländliche Ortsgemeindeverfassung hatte bisher drei Aufgaben:

Die Verwaltung des eigenen Vermögens, welches aber in den Dorfgemeinden der alten Provinzen unerheblich, in den Gutsbezirken der Anlage nach gar nicht vorhanden war.

Eine Steueraufbringung, wie solche bisher für Zwecke der Polizei-, Schul-, Armen-, Wegeverwaltung in den Dorfgemeinden nach rusticalem Herkommen geregelt, in den Gutsbezirken aber durch die „Staatsaufsicht" ersetzt wurde, welche die Gutsherrschaft zur Beschaffung des Nothwendigen aus Privatmitteln anhielt.

Eine obrigkeitliche Verwaltung, welche für die Dorfgemeinde in der Pflicht des Schulzenamts, für den Gutsbezirk in der Last der Polizeiverwaltung bestand.

Aus dieser Lastenvertheilung folgte in rechtlicher Consequenz die bisherige Landgemeindeverfassung:

ein Stimmrecht der Gemeindegenossen, welches in der Dorfgemeinde dem rusticalen Herkommen der Lastenvertheilung folgte, in den Gutsbezirken aber gegenstandslos war;

das Recht des Schulzenamts, mit den Befugnissen eines unteren Polizeiamts;

das Recht der Gutsobrigkeit mit den höheren Befugnissen des Polizeidecernats, aber in Unterordnung unter den Landrath.

Die Selbstverwaltung führt mit Beseitigung der feudalen Reminiscenzen ein neues System der Lastenvertheilung ein, welches durch den Fortschritt des Staats und der Gesellschaft, durch die neue Entwickelung der erwerbenden Arbeit und der Geldwirthschaft geboten ist.

An die Stelle des rusticalen Herkommens tritt die directe Besteuerung nach gesetzlichen Normativbestimmungen, aus welcher die Gleichstellung von Gutsbezirk und Dorfgemeinde schrittweise von selbst hervorgeht.

Das Schulzenamt erhält mit Beseitigung der Lehns- und

Erbschulzen erweiterte Functionen und eine gleichmäßige Ausdehnung auf den Gutsbezirk.

Die Entwicklung des gesetzlichen Verwaltungsrechts führt zur Beseitigung der Gutsobrigkeit, welche nicht mehr als feudale Pertinenz des Besitzes aus eigenem Recht, sondern nur als obrigkeitliches Amt mit allen Verantwortlichkeiten eines Staatsamts gehandhabt werden darf.

Aus dieser Neuvertheilung der Lasten folgt eine Neubildung der Rechte:

1. Die Vermögensverwaltung bleibt das corporative Recht der Gemeinde, welches aber der Gesammtheit der Steuerzahler zukommt, weil sie an allen Punkten das fehlende Gemeindevermögen durch Steuerzahlung zu ergänzen oder zu ersetzen haben.

2. Ein neues Stimmrecht der Gemeindemitglieder nach dem Maßstab der directen Steuer und persönlichen Amtspflicht.

3. Ein Wahlrecht für die Schulzen und Gerichtsmänner als Organe der wirthschaftlichen Gemeindeverwaltung.

Mit dieser wirthschaftlichen Verwaltung der Landgemeinde tritt dann in Verbindung die obrigkeitliche Local-Verwaltung, zunächst für die Steuererhebung, welche durch verantwortliche Staatsämter controllirt werden muß. Noch weiter gehend aber bedarf die Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei, die Armen- und Wegepolizei, die Schul-, Finanz- und Militärverwaltung eines executiven Organs in der Ortsgemeinde. Es folgt daraus:

1) die Nothwendigkeit der Bestätigung des Schulzen durch Landrath und Kreisausschuß, weil ein executives Polizeiamt nur durch Staatsauftrag verwaltet werden kann;

2) die Nothwendigkeit der Uebernahme des Schulzenamts im Gutsbezirk durch den Besitzer selbst oder durch einen verantwortlichen Beamten auf Kosten des Besitzers, — ein neues Verhältniß, durch welches die Verschmelzung der Dorfgemeinde und des Gutsbezirks weiter befördert wird;

3) die Neubildung des Polizeidecernats zum staatlichen Ehrenamt, für welches aber in der Dorfgemeinde als solcher weder der ausreichende Gegenstand noch das Personal zu finden ist, welches eben deshalb in die höhere Formation des Amtsbezirks fallen muß.

Das volle Gemeinderecht nach Analogie unserer Stadtverfassungen kann deshalb nur in großen Landgemeinden von etwa 2000 bis 6000 Einwohnern zur Erscheidung kommen, wo zugleich das Personal der Amtshauptleute und die volle Steuerkraft zur vollständigen Bestreitung der Schul-, Armen- und Wegelast vor-

handen ist. In den bisherigen Gutsbezirken und in der Mehrzahl der Dorfgemeinden ist weder die eine noch die andere Voraussetzung vorhanden.

II. Der Amtsbezirk und event. die Amtsgemeinde ergiebt sich daraus als ein Zwischenglied der Verwaltung des platten Landes. Während in der Ortsgemeinde die wirthschaftliche Seite entschieden vorwiegt, ist

1) die obrigkeitliche Selbstverwaltung ebenso entschieden der Schwerpunkt der Verfassung des Kreisamts. Es ergiebt sich dies daraus, daß nach unseren Verwaltungsgesetzen und Gewohnheiten eine locale Polizeistelle für Bezirke von 1 bis 2 □Meilen unentbehrlich ist, und daß auch das Personal für das höhere Ehrenamt nur in solchen größeren Bezirken zu finden ist. Es wird damit dem Besitz eine schwerwiegende neue Leistung zugemuthet: die mühevolle Verwaltung des obrigkeitlichen Amts mit allen Ansprüchen an Zeit, Ehrenausgaben und Verantwortlichkeit. Das entsprechende Recht dafür ist der persönliche Einfluß des Ehrenamts und eine einflußreiche Stelle in der Kreisverwaltung.

2) Eine wirthschaftliche Verwaltung bedarf für den Amtsbezirk einer völlig neuen Entstehung. Sie kann die Schul-, Armen- und Wegeverwaltung umfassen, soweit die Dorfgemeinden und Gutsbezirke sich dahin einigen oder nach langem Widerstreben dahin geeinigt werden, diese Ausgabe durch gemeinsame Steueraufbringungen für ihren Bezirk zu bestreiten. Der Amtsbezirk wird dann zur Amtsgemeinde, in welcher jede Orts-Gemeinde einen Vertreter, die großen Gemeinden mehre Vertreter zur Bildung eines Amtsgemeinderaths gestellen.

3) Die Verbindung beider Verwaltungen gestaltet sich dann dahin, daß der Amtshauptmann mit einem Ausschuß des Gemeinderaths das Localcuratorium der Schul-, Armen-, Wegeverwaltung bildet.

Diese Verbindung ist aber nur möglich, soweit die Ortsgemeinden und Gutsbezirke zu einer Fusion ihrer Steuerlast zu bringen sind. Solange es daran fehlt, läßt sich kein Schema für eine Amtsvertretung finden. Vielmehr werden die Einzelgemeinden darauf bestehen, ihr Vermögen und ihre besonderen Steueraufbringungen durch eigene Beschlüsse zu regeln. Soweit andererseits der Kreis ergänzende Mittel für die Kleingemeinde zu beschaffen hat, sind die Localcuratorien aus dem Amtshauptmann und den Kreisverordneten zu bilden, da es sich um eine Controlle der Verwendung von Kreismitteln handelt.

Die Folge der so gegebenen Verhältnisse ist es, daß in dem Amtsbezirk der Amtshauptmann vorläufig das einzige Organ der Selbstverwaltung bildet.

III. In Kreisverband, Kreisausschuß und Kreisversammlung stellt sich das Gleichgewicht der wirthschaftlichen und obrigkeitlichen Selbstverwaltung her, während in der Ortsgemeinde die eine, im Amtsbezirk die andere überwiegt.

Für die Vermögensverwaltung bildet der Kreistag die beschließende Versammlung, gewählt von allen Gemeindewählern des Kreises (auf Grund der Geschworenenlisten, also nach dem Maßstab der Steuerleistung und des persönlichen Dienstes), mit dem Beschließungsrecht über den Etat der administrativen Polizei, des Kreisschulfonds, der resp. Armen- und Wegeverwaltung, der Beamtenetats und der Baulichkeiten, der Darlehne und der Schuldenverwaltung. Diese Verwaltung setzt sich fort in die Localcuratorien der Amtsbezirke, die aus dem Amtshauptmann und Kreisverordneten zu bilden sind, soweit darin Kreisfonds verwaltet werden.

Die obrigkeitliche Verwaltung consolidirt sich in Landrath und Kreisausschuß als der entscheidenden Behörde für die Verwaltungsjurisdiction, an Stelle der bisher ausschließlichen Befugnisse des Landraths und der Regierungsabtheilung I.

Die Verbindung beider Seiten in dem Kreisausschuß, — der zu gleichen Theilen aus dem Personal der obrigkeitlichen und der wirthschaftlichen Verwaltung besteht, — enthält die nothwendige Verbindung des Polizeidecernats mit den Polizeikosten, der Armenpolizei mit der Armenpflege, der Wegepolizei mit der Wegeerhaltung, der Unterrichtsgesetzgebung mit der Schulerhaltung. Sie gewährt die Möglichkeit einer engsten Auswahl des geschäftstüchtigen Personals aus dem ganzen Kreise. Sie ergänzt sich für die einzelen Zweige durch den Syndicus der Kreisverwaltung, durch einen Geistlichen und Schulmann für die Schulverwaltung, durch einen Arzt, Bauverständigen oder sonstigen Specialdeputirten für die Armen-, Wege-, Sanitäts- und andere Zweige der Verwaltung, so daß für große Kreise der Kreisausschuß auch besondere Abtheilungen bilden mag.

Durch diese Formation entsteht die Selbständigkeit des selfgovernment, welche das ungemessene „Aufsichtsrecht" der Staatsbehörden, das persönliche Eingreifen der Verwaltungsspitzen, das Forciren von Ausgabeposten in die Communaletats, den Vorbehalt einer Auflösung der Kreisversammlung ꝛc. ꝛc. entbehren kann, weil sie alle nothwendigen Rechtscontrollen in ihre innere Formation

aufnimmt. Es ist damit zugleich die Jurisdiction über das öffentliche Recht, die Unabhängigkeit aller Localverwaltung von den Systemen der Ministerverwaltung, die heute noch mögliche Decentralisation in den Grundbau des Staats gelegt.

Der so gestalteten Verfassung des platten Landes treten nun gegenüber:

IV. die vorhandenen Städte, welche ein Recht auf eine gesonderte Verfassung haben, weil die Bedürfnisse der städtischen und der Landgemeinden wesentlich verschiedene sind, weil die wirthschaftliche Verwaltung in dem städtischen Leben vielseitigere und bedeutungsvollere Aufgaben hat, weil die gewählten Vertretungen ebendeshalb an der Einzelverwaltung stärker zu betheiligen sind, weil vor Allem unsere Städte bereits universitates ordinatæ, lebendige Verwaltungsgemeinden bilden, die man nicht aus Liebe zur Gleichförmigkeit auflösen soll. Schon die Städteordnung von 1808 hat das obrigkeitliche selfgovernment mit den gewählten Stadtverordneten in angemessener Weise verbunden. Es hat das Element der Ständigkeit der Verwaltung durch das Collegialsystem des Magistrats, die lange Amtsdauer der Magistratsmitglieder und ihre mittelbare Wahl durch die Stadtverordneten ausreichend gesichert. Ueberall haben die Städteordnungen nach diesem Muster den Gemeinsinn geweckt, die persönliche Verwaltung zur Ehrensache erhoben, durch die gewohnheitsmäßige Selbstthätigkeit und durch die Oeffentlichkeit den Gesichtskreis der Gemeindeverwaltung erweitert. Die Städte streben daher naturgemäß nach einer Absonderung vom Kreisverbande.

Eine grundsätzliche Trennung wird nun aber schon in wichtigen wirthschaftlichen Beziehungen der Armen- und Wegeverwaltung, zum Theil auch der Polizeiverwaltung, immer schwieriger, und die Gesammtentwickelung des Verkehrs wird in Zukunft noch gar viele Verhältnisse gemeinsam machen, welche heute noch äußerlich getrennt sind. Die Trennung von Stadt und Land führt überhaupt zu einer Abschwächung des Gemeindelebens. Sie entzieht dem einen oder dem andern Theil die verwaltungstüchtigsten Mitglieder für das Ehrenamt der Polizeiverwaltung, die Schulverwaltung und andere Zweige. Sie hindert die Bildung geschlossener großer Körper der Selbstverwaltung, welche eine der ersten Vorbedingungen der Selbständigkeit darstellen. Die Entwickelung aller constitutionellen Verfassungen, insbesondere auch der englischen, giebt den überzeugenden Beweis, daß die organisirte Zusammengehörigkeit von Stadt und Land eine Lebensbedingung für die Bil-

dung einer festgegliederten, einflußreichen Landesvertretung geworden ist.

Dem Streben nach Trennung ist also nur soweit nachzugeben, als ohne das ein nachtheiliger Zwiespalt in der Kreisverfassung entstehen würde. Es läßt sich dies aber annehmen für solche Städte, die nach Bevölkerung und Steuerlast den Durchschnittsverhältnissen eines Kreises selbst entsprechen. Für eine Anzahl solcher Städte ist die Trennung schon früher nachgegeben. Der Gesetzentwurf will in Zukunft den Städten von 30,000 Seelen die Trennung anheimgeben. Die Vorbeschlüsse des Abgeordnetenhauses sind bis auf 20,000 Seelen herabgegangen.

Die so abgetrennten großen Städte erhalten damit die längst erstrebte Stellung eines vollen Kreisverbandes, wie auch schon die Städteordnung von 1808 (nach damaligem Maßstab) den Städten über 10,000 Seelen eine erhöhte Selbständigkeit zugedacht hatte. Für den Magistrat und die Schuldeputation kommen die wichtigen neuen Befugnisse des Kreisausschusses hinzu, für Magistrat und Stadtverordnetenversammlung die Befugnisse des Kreistags. Rücksichtlich des Jurisdictionsausschusses und der Beschwerdeinstanz bedarf es jedoch noch einer eigenen Organisation. (Abschnitt XIV).

V. Die Verbindung des Kreisverbandes mit den Städten, welche innerhalb desselben bleiben, wird durch die Formation der Kreisverfassung eine neue Aufgabe der Gesetzgebung, bei welcher die Wahrung der bisherigen Selbständigkeit der nächste Gesichtspunkt bleiben muß.

Die eigene Polizei-, Schul- und Straßenverwaltung wird grundsätzlich auch in Zukunft von den Städten behauptet werden. Dasselbe gilt von anderen wirthschaftlichen Einrichtungen, die aus einem besonderen Bedürfniß des städtischen Lebens hervorgehen.

Für die Armenverwaltung dagegen wird die Nothwendigkeit großer Niederlassungsbezirke künftige Aenderungen bedingen. Für einzele Gegenstände wird auch das gegenseitige Interesse wohl zu einer Fusion führen.

Im Uebrigen wird die Verbindung mit der Kreisverwaltung den Städten in zwiefacher Richtung zum Vortheil gereichen.

Für die wirthschaftliche Selbstverwaltung gebührt ihnen mindestens die Selbständigkeit der Localcuratorien des Amtsbezirks, soweit solche weitere Befugnisse als die bisherige Städteordnung enthalten; allerdings werden die Städte aber einen Bei-

trag zu den Polizei-, Armen-, Schul- und Wegekosten des Kreisverbandes zu leisten haben, soweit sie einen Antheil an gemeinsamen Einrichtungen und Vortheilen haben.

Für die obrigkeitliche Verwaltung entsteht für die Städte der Vortheil, daß die bisherige Aufsicht und das persönliche Eingreifen des Landraths durch Behörden der Selbstverwaltung ersetzt wird. An die Stelle des Landraths tritt als Aufsichts- und Beschwerdeinstanz der Kreisausschuß, an welchem die Städte selbst betheiligt sind.

Aus diesen gemeinsamen Verhältnissen ergiebt sich die Betheiligung der Städte sowohl an der Bildung des Kreisausschusses, wie der gewählten Kreisvertretung.

Für den Kreisausschuß ist ihre Betheiligung unentbehrlich, um die Mitwirkung der rechts- und verwaltungsverständigen Magistratsmitglieder, und für die einzelen Zweige die Mitwirkung der geeigneten Geistlichen, Schulmänner, Aerzte, Baubeamten und Specialcapacitäten zu gewinnen. Nur in dieser Verbindung kann der Kreisausschuß seine volle Bedeutung und Selbständigkeit gewinnen. Die Verbindung ist ebenso im Interesse der Städte, welche damit einen nachhaltigen, über ihre Bevölkerungszahl hinausgehenden Einfluß gewinnen.

An der gewählten Kreisvertretung gebührt den Städten ihr Antheil wegen der theilweisen Gemeinsamkeit wirthschaftlicher Einrichtungen und Steuerbeiträge. Wäre die wirthschaftliche Verwaltung überhaupt eine gemeinsame, so würde dieser Antheil nach dem Gesammtbetrag der directen Steuern in Stadt und Land zu bemessen sein. Da indessen der Stadthaushalt in den wichtigsten Posten von dem Kreishaushalt getrennt bleibt, so erscheint der Maßstab der Steuern nicht durchgreifend, vielmehr wird die Bevölkerungszahl den einfachen Maßstab der Vertheilung ergeben. Ist diese Berechnung den Städten weniger vortheilhaft, so entsteht eine Ausgleichung dadurch, daß auch der kleinsten Stadtgemeinde wenigstens ein Vertreter zuzubilligen ist.

Das Mißtrauen, daß die städtische Selbständigkeit durch die Kreisverfassung gefährdet werde, erscheint insofern unbegründet. Ein entscheidender Gewinn für sie ist in jeder Richtung die Neubildung der Aufsichts- und Beschwerdeinstanz. Die generalis clausula, mit welcher am Schluß unserer Städteordnung alle Selbstverwaltung unter ein allgemeines „Aufsichtsrecht" der Landräthe, Regierungen und Minister gestellt und damit überhaupt in Frage gestellt wird, erhält damit ihre endliche Ausfüllung, welche in der

That nur nach voller Entwickelung der Kreis- und Provinzialverwaltung, in einem Kreisausschuß und Provinzialausschuß, (Abschn. XII) gefunden werden kann.

Das englische selfgovernment beruht ebenfalls auf einer dreifachen Abstufung von Ortsgemeinde, Amtsbezirk und Kreis, jedoch in einem durchschnittlich dreifach vergrößerten Maßstab, aus Gründen, welche bis in das Mittelalter zurückreichen. Durch das Absterben der Patrimonialgerichte und der Gutspolizei war schon am Schluß des Mittelalters Dorfgemeinde und Gutsbezirk (township und manor) zu etwas größeren Gebilden vereinigt worden. Nach Aufhebung jenes Zwiespaltes ist

1. die Ortsgemeinde seit der Reformation zur Verwaltungsgemeinde entwickelt in Gestalt des „Kirchspiels," welches auf einer Fusion von Dorfgemeinde und Gutsbezirk beruht. Das Schulzenamt ist im Verlauf der Zeit in die Aemter des Petty Constable, der Armen- und Wegeaufseher gespalten. Das starke Uebergewicht der obrigkeitlichen Selbstverwaltung führte aber dazu, daß diese Gemeindeämter durch Ernennung der Friedensrichter besetzt wurden. Die Entwickelung der neuen Gesellschaft hat seit der Reformbill die Kirchspielsbeamten wieder zu Wahlbeamten gemacht, jedoch mit Ausschluß der Polizeiverwaltung. Die neuere wirthschaftliche Anschauung hat in die Gemeindeversammlungen ein nach der Steuerzahlung abgestuftes Stimmrecht eingeführt, dessen Verschmelzung mit dem gleichen Stimmrecht für andere Zwecke noch nicht gelungen ist.

2. Die Formation des Amtsbezirks (Hundred) war ursprünglich aus dem Bedürfniß der Polizeiverwaltung entstanden. Im letzten Menschenalter sind diese Amtsbezirke neu formirt zu Sessional Divisions nach dem Bedürfniß der heutigen Bevölkerung. In diesen ziemlich großen Bezirken von 3—4 □ Meilen müssen aber mindestens 5 active Friedensrichter vorhanden sein, und man hat sie in neuester Zeit identificirt mit den Armenniederlassungsbezirken, Poor Law Unions, welche nun kleine Kreisarmenverbände oder große Sammtgemeinden von durchschnittlich 30,000 Seelen bilden, in einer sehr lockeren Verbindung mit dem Friedensrichteramt.

3. Die Kreisverwaltung besteht in der Verfassung des County, bis jetzt ausschließlich als obrigkeitliche Selbstverwaltung, bildet sich also nur aus den ernannten Amtshauptleuten (Friedensrichtern). Auch die verwaltenden Sessions bilden sich aus der Gesammtheit der Friedensrichter, welche die Verwaltungsgerichtsbarkeit in erster und zweiter Instanz üben, und auch die wirthschaftliche Verwaltung der Kreisfonds zu polizeilichen und anderen Zwecken ohne Mitwirkung einer gewählten Kreisvertretung führen. Erst im letzten Jahrzehnt erscheinen Entwürfe zur Bildung gewählter Kreisvertretungen (Financial Boards), welche etwa die Stelle unserer gewählten Kreisversammlungen zu Zwecken der wirthschaftlichen Verwaltung im Verein mit den Friedensrichtern einnehmen sollen.

Die englische Stadtverfassung beruhte zu allen Zeiten nur auf einer Verbindung der Grundsätze von Kreis- und Ortsverwaltung.

Die französischen Abstufungen sind dem Maßstab nach den unsrigen gleichartiger, in allen Stufen aber auf wirthschaftliche Administration beschränkt.

1) Die ländliche Ortsgemeinde hat kaum einen Gegenstand persönlicher Selbstthätigkeit, da die Polizeigeschäfte in dem Maire der Gesammtgemeinde und seinen Unterbeamten concentrirt sind, die Armenpflege aber Gegenstand des voluntarism und der bureaux de bienfaisance geblieben ist.

2. Der Amtsbezirk erscheint in der Gestalt der ländlichen Bürgermeisterei mit einer gemeinsamen Polizei- und wirthschaftlichen Verwaltung nach dem System der Sammtgemeinde. Der dafür gewählte Gemeinderath hat indessen niemals zu einer nennenswerthen Bedeutung gelangen können.

3. Das Arrondissement hat zwar seine gewählte Kreisvertretung, aber in so untergeordneter Bedeutung, daß die neuesten Projecte der „Linken" in der französischen Legislative auf eine Beseitigung derselben gehen. Alle weitere obrigkeitliche Verwaltung steht von dem Communalleben abgelöst da.

Auf dem Boden der bloß gewählten boards ließ sich einmal keine höhere Formation aufbauen. Die einer Provinzialvertretung entsprechenden Generalräthe der Departements entbehren so sehr aller Garantien einer gesetzmäßigen Selbstverwaltung, daß der von ihnen berathene Etat speciell vom Kaiser festgestellt wird.

Alle Uebereinanderschichtung von gewählten Verwaltungsräthen ohne organische Verbindung mit der obrigkeitlichen Verwaltung hat bisher die conseils nur um so ohnmächtiger, das administrirende Beamtenthum und die Centralisation nur um so gewaltiger gemacht. Dennoch kommen die Vorschläge der heutigen Linken in Frankreich noch einmal auf das Schema einer gewählten Vertretung des Cantons zurück, der im Verlauf der Revolution eine so verhängnißvolle Rolle gespielt hat. Es ist unmöglich, diese „öffentliche Meinung" zu dem Gedanken einer obrigkeitlichen Selbstverwaltung zu bringen, weil es an einem nationalen Sinn für eine Regierung nach Gesetzen noch heute zu fehlen scheint.

Auch in Deutschland kann die gesellschaftliche Grundanschauung ihrer Natur nach zunächst immer nur von einer Uebereinanderschichtung von Gemeinde-, Sammtgemeinde-, Kreis- und Provinzialvertretungen ausgehen, und in der socialen Sturm- und Drangperiode seit 1848 sind diese Vorstellungen eine Zeit lang wirklich vorherrschend geworden. Eine Gesellschaft, welche durch das Verwaltungssystem des Absolutismus noch immer daran gewöhnt ist, alle Staatsarbeit und Verantwortlichkeit von dem berufsmäßigen Beamtenthum besorgt zu sehen, kann aus dem privatisirenden Leben heraus von einer „Kreis-, Städte- und Gemeindeordnung" kaum etwas anderes erwarten, als neue Localverfassungsurkunden, neue Wahlrechte und neue Grundrechte, deren Werth nur quantitativ bemessen wird.

Allein der Unterschied des deutschen Lebens bleibt, daß es mit einer Regierung nach Gesetzen uns Ernst ist, wenn diesem Bestreben auch bisher die Consequenz und die Thatkraft gefehlt hat. Die nationale Rechtsanschauung Deutschlands hat die preußischen Parteiverwaltungen seit 1849, die gouvernementalen Wahlagitationen, die Landräthe als Regierungs-Candidaten und Wahlcommissare, die parteimäßigen Verweigerungen von Concessionen und Bestätigungen, die parteimäßige Handhabung der Preßpolizei und Vereinsgesetze, die kunstgemäße Zusammensetzung der Gerichtsabtheilungen zu keiner Zeit als normale Bildungen, und niemals (wie in Frankreich) mit dem stillen Entschluß angesehen, das Gleiche mit dem Gleichen zu vergelten, sobald der Parteiwechsel die Staatsgewalt à notre tour führen werde. Der Grundgedanke der Regierung nach Gesetzen und einer von den zeitigen Machtverhältnissen unabhängigen Rechtsprechung über das öffentliche Recht ist uns zu keiner Zeit verloren gegangen. Das Hinderniß einer Reform in dieser Richtung lag nur in dem deutschen Rechtseigensinn, der auch die Verwaltungsjurisdiction sich immer nur als eine Rechtsprechung über seine eigenen Rechte zu denken vermag, und folgerecht alle Rechtsprechung mit dem Kreisgericht identifizirt.

Die sociale Grundrichtung hat mit dieser zu eng gedachten Idee vom „Rechts-

staat" zwei Jahrzehnte in einem unklaren Gemenge gelegen, aus welchem nicht der sociale Parteistreit, sondern nur die Initiative der Staatsregierung herausführen wird. Nur die feste Ueberzeugung, daß der Ausbau des deutschen Staats einerseits der Gestalt der heutigen Gesellschaft sich anpassen, andererseits dem nationalen Grundzug entsprechend eine unparteiische Handhabung des öffentlichen Rechts gewähren muß, vermag die Aufgabe der Zeit zu lösen. Sie kann kurz bezeichnet werden als *Durchführung der Stein-Hardenbergischen Gesetzgebung im constitutionellen Staat*. Ihre negative Voraussetzung ist also die Beseitigung der alten und der durch die Gesetzgebung Friedrich Wilhelms IV. neu eingeführten Elemente des Feudalismus, welche durch die Fortentwickelung der Gesellschaft überall zerbröckelt und unhaltbar geworden sind. Ihre positive Aufgabe ist die endliche Consolidirung der Verwaltungsmaximen der Stein-Hardenbergischen Periode zu gesetzlichen Normativbestimmungen, welche die Vormundschaft des Beamtenthums beseitigen, sobald eine geregelte Jurisdiction über das öffentliche Recht im Bereich der größeren und kleineren Communalverbände deren Aufrechterhaltung sichert. In ihrer endlichen Durchführung wird diese schwere Geburt das bestgeordnete Communalwesen der heutigen europäischen Welt darstellen.

Entscheidend für diese Reformfrage ist wie immer die Reihenfolge. Der richtig gewählte Ausgangspunkt war aber die *Kreisverwaltung* schon aus dem Grunde, weil der Kreisverband nach Umfang und Bevölkerung durchschnittlich die angemessene Grundlage für die Bildung des obrigkeitlichen Ehrenamts darstellt, weil er die nothwendige Verbindung von Stadt und Land bereits enthält, weil in dem Hauptamt des Kreislandraths und seinem ausführenden Unterpersonal sich diejenige Amtsstelle darstellt, von deren Gestaltung es gemeinverständlich abhängt, ob wir zur Präfectur oder zur Selbstverwaltung gelangen werden.

Der Ausgang von einer „Gemeinde-Ordnung" würde alsbald allen Streit auf die Neugestaltung der Communalsteuerpflicht concentriren, und dem Widerstreit der ländlichen Steuerinteressen ein so ausgiebiges Feld der Agitation eröffnen, daß noch einmal die wirthschaftliche Seite der Selbstverwaltung zum alleinigen Gegenstand eines weit hinaus gezogenen Parteikampfs werden würde.

Der Ausgang von der Kreisordnung dagegen bringt die entscheidende Seite der *obrigkeitlichen* Selbstverwaltung endlich in den Vordergrund, zwingt die Parteien zu der bisher theoretischen Frage vom „Rechtsstaat" ihre reale Stellung zu nehmen und Farbe zu bekennen. Die Fortbildung des Steuersystems bleibt noch eine kurze Reihe von Jahren der fortschreitenden Einsicht einer neu gebildeten Kreisvertretung und dem besser verstandenen Interesse der ländlichen Bevölkerung anvertraut.

In *diesem* Umfang ist die Aufgabe in der nächsten Legislaturperiode durchzuführen, und sie wird um so sicherer durchgeführt werden, wenn am Schluß der Kreisordnung noch die Organisation eines *Verwaltungsgerichtshofes* hinzugefügt wird, durch welchen die jurisdictionelle Seite der Selbstverwaltung denjenigen Abschluß erhält, der unter den gegebenen Verhältnissen der sofort ausführbare ist.

XII.

Die Fortbildung des Kreisverwaltungssystems. Die Provinzialverwaltung.

Mit der Zusammenfassung der Städte und des platten Landes in die Selbstverwaltung des Kreises findet sich auch die Grundlegung einer Provinzialverfassung, in welcher die beiden Seiten der wirthschaftlichen und der gesetzlichen Ordnung in vergrößertem Maßstab wiederkehren.

Der Grundmangel der bisherigen Formationen lag wiederum in der einseitigen Festhaltung der wirthschaftlichen Idee, in welcher die gesellschaftlichen Interessen in entgegengesetzter Richtung auseinandergingen.

Die Grundidee der alten Gesellschaft führte zu „Provinzialständen," in welchen Herren, Ritter, Bürger und Bauern mit willkürlichen Stimmzahlen einander gegenüber gestellt wurden, deren gegenseitige Eifersucht durch eine Wahl jedes „Standes" aus seiner Mitte noch gesteigert und durch ein Recht der itio in partes lahm gelegt wurde.

Dem gegenüber erstrebte die Erwerbs-Gesellschaft auch in der Provinzialverfassung nur eine Interessenvertretung, welche aus übereinander geschichteten Wahlen einen gesetzgebenden, steuerbewilligenden, verwaltenden Körper bilden sollte, in steter Collision mit der Landesvertretung. Da für die wirthschaftliche Verwaltung so wenig wie für die Provinzialgesetzgebung eine Abgrenzung zu finden war, so vereinbarte man sich darüber, daß die Provinzialparlamente die „provinziellen Angelegenheiten" zu besorgen haben sollten. Die sog. Provinzialordnung vom März 1850 kam damit zu einem inhaltlosen Schema für neuzubildende Provinzialvertretungen.

Die ausgeführte Kreisverfassung erst kann den wirklichen Inhalt einer Provinzialverwaltung nach beiden Seiten hin ergeben.

I. Die wirthschaftlichen Gegenstände der Provinzialverwaltung sind gegeben in denjenigen Einrichtungen, welche über das Bedürfniß und über die Leistungsfähigkeit der Kreisverbände hinausgehen: Feuerversicherungswesen, Chausseen, Landarmenhäuser, Taubstummen- und Irrenanstalten, Correctionshäuser für jugendliche Verbrecher, Siechenhäuser, Hebeammeninstitute, Meliorationsfonds, Hülfskassen und analoge Einrichtungen, welche noch einiger Ausdehnung fähig sind durch Creditinstitute für den gesammten Grundbesitz, sowie durch Uebernahme aller Kunststraßen, sowohl des Neubaues wie der Unterhaltung, auf die Provinzialverbände gegen Abtretung eines Theiles der Staatsgrundsteuer.

Die laufenden Functionen einer solchen Verwaltung werden im Unterschied von der Kreisverwaltung immer besoldeten und technischen Beamten zufallen; eine wichtige Thätigkeit bleibt indessen für verwaltende Ausschüsse in der Stellung von „Curatorien" übrig, deren Werth von dem Maß abhängt, in welchem die besitzenden Klassen sich durch die Gemeinde und den Kreis von unten herauf zu einer wirthschaftlichen und gesetzmäßigen Administration gewohnheitsmäßig ausbilden.

Die weit überwiegende Basis der Provinzialwirthschaft ist eine Steueraufbringung, und zwar, als Ergänzung der Kreisverwaltung, nach dem System der Matricularbeiträge. Es fehlt daher an einer Grundlage für eine nochmalige Repräsentation der Steuerzahler, welche bereits in der gewählten Kreisversammlung vorhanden ist. Folgerecht ist die Provinzialvertretung aus den Kreistagen zu bilden, am einfachsten so, daß jeder Kreistag einen Vertreter sendet; Kreise, deren Matricularbeitrag das Doppelte des Durchschnittssatzes übersteigt, deren zwei. Diese Zahl wird auch dem mäßigen Umfang der Geschäfte entsprechen. Diese Repräsentation von Steuermassen und Verwaltungsthätigkeit giebt noch weniger als in der Kreisverfassung einen Anhalt für Viril- und Collectivstimmen, noch für eine Scheidung des großen und kleinen Besitzes, noch für eine Scheidung von Stadt und Land.

Die Rechte der Provinzialvertretung werden wie die der Kreisvertretung sein: Feststellung der Etats der Provinzialinstitute, Anstalten und der Beamtengehalte; Feststellung des Procentsatzes der Matricularbeiträge nach Maßgabe der Bedürfnisse des bevorstehenden Etatsjahres; Prüfung und Decharge der Rechnungen; — vor Allem persönliche Betheiligung der Provinzialvertreter an den Verwaltungsausschüssen und Curatorien der Provinzialinstitute.

In Verbindung mit dem Provinzialausschuß ist eine solche Versammlung auch das geeignete Organ der Vorberathung der provinziellen Specialgesetze, für welche die constitutionelle Staatsverfassung der Provinzialversammlung eine berathende Stimme zugesteht.

II. Die gesetzliche Ordnung der Provinzialverwaltung ist bedingt durch die Nothwendigkeit, auch diese Steuerverwaltung nach den Gesetzen zu führen; noch weitergehend durch ihre nothwendige Uebereinstimmung mit dem gesammten inneren Verwaltungsrecht des Staats. Es darf auch an dieser Stelle kein Widerspruch provinzieller Autonomie mit den Steuergesetzen und mit den Grundprinzipien der Staatsverwaltung entstehen. Es bedarf daher auch hier der Bildung verantwortlicher Aemter und der Gestaltung eines ständigen Verwaltungskörpers. Ohne das concentrirt sich alle Verantwortlichkeit wie in Frankreich in dem Staatsbeamten (Präfecten) als Verwaltungsspitze, neben welchem die Provinzialversammlung (conseil général) zu einer blos berathenden Stellung herabsinkt.

Der ständige Provinzialrath, Provinzialausschuß, wird analog dem Kreisausschuß zu bilden sein: aus dem Regierungspräsidenten (Oberpräsidenten), 3 Mitgliedern der Provinzialvertretung und einem rechtsverständigen Syndicus, nach gemeinsamen Vorschlägen des Präsidenten und des gewählten Vorsitzenden der Versammlung.

Zugleich wird durch diese ständige Bildung der Verwaltungsgerichtshof II. Instanz gefunden, dessen es für die Entscheidung gewisser Fragen des Verwaltungsrechts bedarf — besonders zur endgültigen Entscheidung solcher Streitpunkte, in welchen die Gesetzesfrage mit einem Urtheil über die concreten Lebensverhältnisse verwachsen ist. Es gehört dahin eine große Zahl von Entscheidungen des Kreisausschusses, namentlich Fragen der Armenverwaltung (Höhe der Verpflegungskosten) — der Wegeverwaltung (Aenderung des Wegegebiets) — gewisse Fragen der Agriculturpolizei — der Gewerbepolizei (Versagung von Concessionen) — Streitigkeiten über die Communalbezirksveränderungen, Kreis- und Gemeindesteuerrepartitionen, Rechnungsabnahmen — Entscheidung über die Steuereinschätzungen: — über eine streitige Verpflichtung zur Uebernahme von Ehrenämtern — dagegen mit Vorbehalt streitiger Prinzipienfragen für den Verwaltungsgerichtshof, beziehungsweise für den obersten Gerichtshof.

Es könnte zweifelhaft erscheinen, ob es provinzieller Verwaltungsgerichtshöfe überhaupt bedarf. Allein die Massenhaftigkeit

unserer Verwaltungsbeschwerden, die Gewohnheiten unseres Publicums, das Grundprinzip der Selbstverwaltung, welches in provinziellen Körperschaften noch die Betheiligung von Elementen des Ehrenamts zuläßt, sowie der provinzielle Grundzug im deutschen Leben machen diese Zwischenbildung mindestens rathsam. Es läßt sich freilich nicht verkennen, daß die technische Natur dieser Verwaltungsjurisdiction zweiter Instanz ein berufsmäßig gebildetes Beamtenthum in stärkerem Maße bedingt als in dem Kreisausschuß, und daß es eben deshalb einiger Consolidation der Kreisverwaltung bedarf, um von unten herauf ein Ehrenamtspersonal zu bilden, welches mit dem geschulten Personal der höheren Verwaltung auf gleichem Fuß zu berathen und zu beschließen vermag. Man kommt sonst auf den verfehlten Versuch der Stein-Hardenbergischen Zeit zurück, einzele „Grundbesitzer" zur Verstärkung der Regierungscollegien einzuberufen.

Es kommt dazu eine schwerwiegende Rücksicht auf die Ansprüche der Centralverwaltung. Soll der Finanzminister die endgültige Auslegung der Steuergesetze, der Kriegsminister die endgültige Auslegung der Gesetze über Militärpflicht, Servis- und Einquartierungslast, der Minister des Innern und des Handels einen großen Theil ihres bisherigen Beschwerdedecernats endgültig an diese Instanz abgeben: so bedarf es auch eines angemessenen Antheils der Centralverwaltung an der Zusammensetzung dieser Behörde. Dieser Gesichtspunkt so wie der der Conformität der Entscheidungen wird dahin führen, daß der Provinzialausschuß als Verwaltungsgerichtshof eine gemischte Bildung erhält, so daß der König eine gleiche Zahl von höheren Staatsbeamten (Oberregierungsräthen) den Mitgliedern des Provinzialausschusses für diese Geschäfte hinzufügt.

Bis zur Bildung des Provinzialausschusses wird die I. Abtheilung der Regierungen an dessen Stelle treten können. Nach Ausbildung desselben aber wird sich die Auflösung unserer großen collegialischen Beamtenkörper vollziehen, welche bereits begonnen ist. An Stelle der II. und III. (IV.) Regierungsabtheilungen tritt einerseits ein Provinzial-Domänendirector, Forstdirector, ein General-Schulinspector 2c., an Stelle der I. collegialischen Abtheilung für streitige Fragen andrerseits der Provinzialverwaltungsgerichtshof.

In diesem Abschluß wird endlich auch der bisherige Zwiespalt zwischen Provinz und Regierungsbezirk seine sachgemäße Lösung finden. Provinz und Regierungsbezirk sollten sich

überhaupt decken, — nöthigenfalls durch Theilung einiger übergroßen Provinzen.

Das englische selfgovernment bietet keine unmittelbare Parallele zu unseren Provinzialverfassungen; denn die Provinzialismen der Gerichts-, Kirchen-, Finanzverfassung von Irland und Schottland sind anderer Art als die Besonderheiten deutscher Provinzialverfassung. Die englischen counties bilden eine Mittelstufe zwischen Provinz und Kreis. Zu entnehmen ist aus den englischen Verhältnissen nur, daß alles selfgovernment der Provinzen nur aus dem Selbstverwaltungssystem der Kreise hervorgehen kann, und daß die Kreis- und Provinzialverwaltungssysteme nur auf den gleichen Prinzipien wirthschaftlicher und gesetzlicher Ordnung ruhen können.

Auch in dem französischen System erscheint die Correspondenz zwischen Kreis und Provinz. Wie in dem arrondissement der gewählte Kreisrath nur wirthschaftliche Geschäfte führt, der Unterpräfect der Träger aller obrigkeitlichen Pflichten und Rechte ist: so kehrt dasselbe Verhältniß zwischen dem gewählten conseil général im Departement und zwischen dem Präfecten wieder. Das Verhältniß verschlimmert sich sogar auf jeder höheren Stufe. Wenn von unten herauf nur gewählte Gemeinderäthe zur wirthschaftlichen Verwaltung formirt werden, so bleibt für die höhere Schichtung der Kreis- und Provinzialvertretung immer weniger übrig, weil der Schwerpunkt der wirthschaftlichen Verwaltung stets nach unten hin liegt. Der Berufskreis der großen conseils wird daher immer dürftiger, das Uebergewicht der oberen Staatsbeamten immer vorwiegender.

Eine deutsche Provinzialverfassung kann das Bindeglied zwischen Staats- und Ortsverfassung nur dann werden, wenn sie durch das Zwischenglied der Kreisverfassung hindurch die Selbstverwaltung des obrigkeitlichen Amts mit der wirthschaftlichen vereint und an die Centralverwaltung heranrückt. Ohne jenen vollen Unterbau entstehen nur wirthschaftliche Verwaltungen und „Provinzialdotationen," — eine patronage über besoldete Aemter, in denen particulare Interessen ihre Befriedigung, nicht aber der Staat die lebendige Einheit von Verfassung und Verwaltung findet. Solche bloß wirthschaftliche Provinzialeinrichtungen dienen weder den höheren Anforderungen des Staats noch der Gesellschaft, und vervielfältigen nur den Streit um Wahlrechte und Standschaften. Erst durch die innere Verbindung von „Provinzialständen" und „Provinzialregierungen" kann ohne Beschädigung der Staatseinheit das Maß von Selbständigkeit entstehen, welches die deutsche Grundrichtung für die großen Landschaftsverbände noch heute erstrebt.

Neben diesen Provinzialverbänden des Großstaats wird das noch vorhandene Kleinstaatenthum fortleben mit erblichen Ehrenrechten der historischen Dynastien und untergeordneten Gesetzgebungsgewalten. Die letzteren werden freilich durch die fortschreitende Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes allmälig absorbirt. Das Widerstreben der Particularismen ist aber in dem Maße leichter zu überwinden und zu versöhnen, jemehr unsere Provinzialverfassungen die Selbständigkeit lebendiger Hauptglieder des Staats erhalten. Das Nebeneinanderstehen dieser noch ungleichartigen Verhältnisse bietet ein weiteres Hinderniß eines sofortigen Abschlusses unserer Provinzialverfassung.

XIII.

Die Staatscontrolle der Selbstverwaltung.

Die Selbstverwaltung soll die gesellschaftlichen Klassen zu persönlicher Mitthätigkeit in Erfüllung der Staatsaufgaben heranziehen, damit die Thätigkeit des Staats stärken, in ihren verschiedenen Richtungen beleben und erfüllen. Es bedarf deshalb einer fortlaufenden Staatscontrolle, um die selbstverwaltende Gesellschaft in Erfüllung ihres staatlichen Berufes zu erhalten. Diese Staatsthätigkeit bewegt sich ergänzend, controllirend und leitend in dreifacher Richtung.

I. Die Ergänzung der Verwaltungsgesetze durch Verordnungen und Regulative bildet eine auch für die Selbstverwaltung unentbehrliche Function der Staatsgewalt. Eine Uebersicht des Verwaltungsrechts von dieser Seite (Gn. V.-Justiz S. 62—76) ergiebt, in wie weitem Maße die Ordnung unseres Staats bis heute auf Regulativen beruht. Eine Uebersicht der einzelen Zweige unseres Polizeirechts, der Armenverwaltung, der Gesundheits- und Baupolizei, des Verwaltungssystems der Städte, der Handels- und Eisenbahngesetzgebung, der Unterrichts- und Medicinalverwaltung, der Kriegs- und Marineverwaltung und des Finanzverwaltungsrechts, (Gn. V.-Justiz § 33—40. 46. 50. 51—55. 63. 64. 66. 16. 17. 24—28) ergiebt aber auch im Einzelen überzeugend, daß in keinem Gebiet die Ergänzung durch Regulative ganz zu entbehren ist. Die rasch fortschreitenden Bedürfnisse der heutigen Gesellschaft bedingen dieselben sogar noch in weiterem Maße als früher.

Ein Theil der Regulativgewalten läßt sich freilich den Localbehörden delegiren. Der ständige Kreisausschuß kann zum Hauptorgan der localen Polizeiverordnungen gemacht, und dabei an die Zustimmung des Kreistages gebunden werden. Ortsregulative können auch dem Amtshauptmann übertragen werden. Es bedarf dabei aber einer stetigen Controlle der Uebereinstimmung mit den

Gesetzen und allgemeinen Verwaltungsnormen, durch ein dem Kreisausschuß resp. Provinzialausschuß vorbehaltenes Bestätigungs- und Cassirungsrecht. Auch dies setzt wiederum einen Antheil der Staatsregierung an der Bildung der Kreis- und Provinzialausschüsse voraus. Fehlt es daran, so verbleibt die Bestätigung und Cassirung unmittelbar den Ministern und den Mittelbehörden des Staats. Dieser Beschränkung sind auch die neuesten Bildungen in England unterlegen, welche die Regulative der gewählten boards dem Bestätigungsrecht eines Staatssecretärs unterwerfen.

II. Die Staatscontrolle zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Grundlagen des Verwaltungsrechts ist eine Lebensbedingung auch der Selbstverwaltung. Ohne solche würden unsere localen Körperschaften in die mittelalterliche Autonomie der Landschaften und Städte und weiter in den Particularismus des Kleinstaatenthums zurückfallen. Es kann nicht oft genug daran erinnert werden, was aus unserer Gewerbe-, Arbeits-, Armen-, Bau-, Gesundheitspolizei ꝛc., aus unseren Steuergesetzen, unserer Militärpflicht, aus unseren Wege- und Schulordnungen werden würde unter endgültigen Majoritätsbeschlüssen der Kreis- und Gemeindeversammlungen, ohne stetige Rechtscontrolle.

Durch die ordentlichen Gerichte läßt sich diese Rechtscontrolle nur handhaben für Interpretationsfragen des gesetzlichen Verwaltungsrechts, für die meisten Fragen des Steuerrechts und für die Frage der gesetzlichen Competenz der Verwaltungsorgane. Die für das tägliche Leben wichtigsten Streitfragen des Polizeirechts, der Steuereinschätzung, Militäraushebung ꝛc. dagegen lassen sich sachgemäß nur entscheiden durch eine organische Verbindung des ausführenden Personals mit den entscheidenden Behörden über die contentiösen Fragen. Dazu eben dient in den obigen Formationen:

bei den Provinzialgerichtshöfen die Besetzung zur Hälfte aus Regierungsbeamten, zur Hälfte aus Provinzialräthen;

bei dem ständigen Kreisausschuß die Bildung aus dem Landrath, Amtshauptleuten und Magistratspersonen;

auf der localen Stufe des Polizeidecernats die Ernennung des Amtshauptmanns nach Vorschlagsliste der Kreisversammlung.

Wir sollten bei dieser Gestaltung nie vergessen, daß es sich hier um solche Gewalten handelt, welche bisher ausschließlich von Ministern, Regierungen, Landräthen und bestellten Polizeiverwaltern gehandhabt wurden.

III. Die administrative Centralcontrolle, d. h. die

einheitliche Zusammenfassung aller ausführenden Functionen in Ministerdepartements, und die Zusammenfassung der letzteren in einem Ministerrath, ist ein gleichmäßiges Bedürfniß des heutigen Staats, welches auch mit dem System der Selbstverwaltung erfüllt werden muß. In Preußen ist es der bestentwickelte Theil des Staatswesens, welcher sich aus dem Kampf mit den provinziellen, ständischen und localen Particularismen herausgearbeitet hat, — umfassend die Gesammtausführung der Gesetze, Verordnungen und Regulative, mit den davon untrennbaren Anstellungs- und Aufsichtsrechten.

Die enge Verbindung mit der Volksvertretung macht unter den heutigen Verhältnissen den Ministerrath zum lebendigen Ausdruck der Forderungen und Bedürfnisse der Zeit, zu dem Hauptorgan der socialen Reformen und deshalb zu dem bevorzugten Organ der heutigen Gesellschaft. Die Minister müssen deshalb die Spitzen des beweglichen Organismus der Staatsverwaltung bleiben. Auch die ausführenden Organe der Provinzialverwaltung müssen die bewegliche Gestalt der Einzelbeamten annehmen, aber mit einem Rückhalt an festen Rechtscontrollen. In großen Staatsgebieten entwickelt sich daraus die hergebrachte Dreigliederung der Staatsverwaltung, welche mit der Selbstverwaltung in eine organische Verbindung tritt.

1. Die Centralverwaltung in Gestalt des Ministerraths und der Ministerialdepartements. Diese Centralisation ist um so nothwendiger, seitdem die Staatsverwaltung durch den Finanzetat und die verfassungsmäßige Parlamentscontrolle in ein staatsrechtliches Verhältniß zur Landesvertretung getreten ist. — Die Ministerien bedürfen nach wie vor der ergänzenden Regulativgewalten, ohne welche kein Zweig des öffentlichen Rechts seine bestimmungsmäßige Thätigkeit voll erfüllen kann; nur bedarf es einer Rechtscontrolle gegen Ueberschreitungen in das Gesetzgebiet. — Das durch die Minister gehandhabte Ernennungsrecht der unmittelbaren Staatsbeamten ist in Folge der Minister-Verantwortlichkeit dringender geboten, als früher. — Ein ministerielles „Aufsichtsrecht," d. h. Befugniß der Kenntnißnahme, Berichteinforderung, commissarischen Untersuchung, und eine Beschwerdeinstanz über den Geschäftsgang, ist im constitutionellen Staat unentbehrlicher geworden, als früher. — Dies Alles besteht auch unter dem System der Selbstverwaltung.

Dagegen fällt hinweg das bisherige Entscheidungsrecht der Minister über streitige Fragen der Competenz und der Gesetz-

auslegung, folgerecht überhaupt die materielle Beschwerdeinstanz, welche im constitutionellen Staat bei keinem Verwaltungschef bleiben kann. In diese Stelle treten die durch die Selbstverwaltung zu schaffenden Rechtscontrollen, welche bisher der preußischen Verwaltung fehlen. In einer solchen Reform ist schon das Justizdepartement den übrigen vorgegangen. Das Ziel läßt sich also in Preußen dahin ausdrücken:

die Departements der inneren Verwaltung treten für die Entscheidung der streitigen Fragen des Verwaltungsrechts in eine analoge Stellung zu den Provinzial- und Kreisbehörden der Selbstverwaltung wie der Justizminister zu den Provinzial- und Kreisgerichten.

2. Die Provinzialverwaltung hat bisher ihren Schwerpunkt in den collegialischen Regierungen, welche zugleich ausführende Behörden und Rechtscontrollen bilden sollen. Im constitutionellen Staat wird diese Vereinigung widersprechend und zweckwidrig, weil die großen Beamtenkörper als ausführende Organe zu schwerfällig, als rechtsprechende Organe zu abhängig von der zeitigen Ministerverwaltung dastehen. Dieser Widerspruch der Aufgaben ist es, welcher sie zum Gegenstand der Angriffe von allen Seiten macht.

Die Lösung liegt in der Fortführung des Systems, welches seit der Stein-Hardenbergischen Epoche schon theilweise ausgeführt ist.

Die vollziehende Gewalt muß auch in der Provinz unmittelbar von ihr ernannte, verantwortliche Einzel-Beamte haben: für die Militärverwaltung die Intendanten, für die Postverwaltung die Oberpostdirectoren, für die Domänen und Forsten Domänen- und Forst-Directoren, für die staatliche Consistorialverwaltung Generalsuperintendenten, für die Schulverwaltung Generalschulinspectoren. Die übrig bleibende Verwaltung des Innern wird sich dann in dem (Ober-)Präsidenten mit einigen Präsidial-Räthen vereinigen lassen, jedoch so, daß der Chef der Provinz mit jenen Verwaltungsdirectoren in Verbindung durch Conferenzen bleibt. Entscheidend für diese Gestaltung ist auch der Gesichtspunkt, das verwaltende Staatspersonal, soweit es unentbehrlich, in wenige, hochbesoldete Stellen zu concentriren, und durch persönliche Einwirkung und mündliche Verhandlung den Geschäftsgang zu vereinfachen. Die Verwaltung wird durch solche höhergestellte Beamte mit dem Gefühl der persönlichen Verantwortlichkeit und nach weiteren Gesichtspunkten geführt, während die collegialischen Mittelbehörden,

nachdem sie ihre Aufgabe gleichmäßiger Durchführung eines neuen Verwaltungsrechts einmal gelöst haben, Sammelplätze der Mittelmäßigkeit, Vielschreiberei und des Zuvielregierens werden.

Die collegialische Geschäftsbehandlung dagegen hat sich auf die Rechtsprechung über die streitigen oder contestabelen Fragen des Verwaltungsrechts zu beschränken, und bedarf dafür der Ergänzung durch das Ehrenbeamtenthum von unten herauf, um gegen die constitutionelle Verwaltung einen selbständigen Halt zu gewinnen. (Abschn. XIV.)

3. Die Kreisverwaltung muß die unmittelbaren Organe der ausführenden Gewalt in ihrer eigenen Mitte haben. Deshalb muß der Kreislandrath ein ernannter Beamter der Regierung werden resp. bleiben, da die Ministerverwaltung auch an dieser Stelle eines unmittelbaren Organs der Polizei-, Steuer-, Militär- und sonstigen inneren Verwaltung bedarf. Sollten gewählte Landräthe an diese Stelle treten, so bedürfte die Ministerverwaltung eines besonderen Kreiscommissars, der in Ausführung der Staatsgeschäfte alsbald der wirkliche Landrath, oder vielmehr Unterpräfect werden würde. Aus gleichem Grunde bedarf die Centralverwaltung eines Antheils an der Ernennung und Entlassung der Amtshauptleute, da eine verantwortliche Staatsverwaltung ohne verantwortliches Localorgan einmal nicht zu führen ist. Neben blos gewählten Bezirksbeamten bedürfte es vielmehr besoldeter Untercommissarien der Staatsverwaltung (Districtscommissarien u. dergl.), und diese Untercommissarien werden dann die eigentlichen Functionäre der örtlichen Verwaltung (maires). Die Verkehrung der mißverstandenen Selbstverwaltung in das Präfectensystem beruht überall auf dem unmöglichen Versuch, die wirthschaftliche Ordnung des Gemeindelebens mit ihren gewählten Verwaltungsräthen an die Stelle der Staatsordnung und ihrer verantwortlichen Beamten zu setzen. — Aller Widerspruch ist dagegen überwunden, sobald der ständige Kreisausschuß den Grundsätzen des obrigkeitlichen Amts entsprechend gebildet wird. Seine Mitglieder, als verantwortliche, auf Befolgung der Landesgesetze und Verordnungen beeidete Beamte, werden sich dann als mindestens ebenso zuverlässige Organe der Polizei-, Steuer-, Schul- und sonstigen innern Verwaltung bewähren, wie das kleine besoldete Beamtenthum, durch welches das bureaukratische System die Localverwaltung ausschließlich führt.

Die nothwendige Einheit des Staatswillens besteht also auch mit dem System der Selbstverwaltung. Von unten aus gesehen entspricht die durchgeführte Selbstverwaltung dem richtigen

Grundsystem, welches in unserer reformirten Justizverwaltung bereits durchgedrungen ist.

Der Schwerpunkt aller Staatsverwaltung soll schon in der ersten Instanz liegen, und zwar in Einzelbeamten für die Ausführung, — in collegialischer Formation, soweit es sich um Aufrechterhaltung der Grundprincipien gesetzlicher Ordnung handelt.

Die Mittelinstanz der heutigen Verwaltung, deren weite Ausdehnung nur durch das Absterben der alten Communalverfassungen entstanden ist, kann sich nach Wiederherstellung derselben auf wenig zahlreiche Mittelbeamte beschränken.

Die Centralorgane des Staats sind als Ministerialdepartements zur Initiative der Gesetze, zur Handhabung der Regulativgewalten und der Anstellungsrechte bestimmt, nicht aber zur Jurisdiction über streitige Fragen des Verwaltungsrechts, für die es ständiger Behörden mit dem Charakter der Gerichtsverfassung bedarf.

Die für jede Centralverwaltung nothwendigen Garantien der gleichmäßigen Ausführung der Verwaltungsgesetze und Regulative werden durch die höheren Einzelbeamten der Staatsverwaltung in den Provinzen besser gesichert als durch die schwerfälligen, unzureichend gewordenen Regierungscollegien.

Für die Localverwaltung wird in dem Kreislandrath die der Staatsverwaltung nothwendige Einheit der Ausführung erhalten, verbunden mit allen Vortheilen einer selbstthätigen Mitarbeit der Kreisverbände und Gemeinden.

Das englische Verwaltungssystem wahrt die nothwendige Einheit des Staatswillens in allen obigen Richtungen.

I. Die Verwaltungsgesetze erhalten ihre nothwendige Ergänzung durch Verordnungen und Regulative in allen Gebieten nach dem Bedürfniß des öffentlichen Lebens; im Ganzen ungefähr in dem Umfange wie in den deutschen Staatsverwaltungen (Gn. V.-Justiz §. 6.).

II. Die staatliche Controlle der Ausführung der Landesgesetze im Gebiet des Selfgovernment wird hauptsächlich durch die Friedensrichter, ergänzend durch die Reichsgerichte, geführt, an allen Punkten aber durch Beamte königlicher Ernennung (Gn. V.-Justiz §. 7. 8.).

III. Die nothwendige Einheit der vollziehenden Gewalt (Gn. V.-Justiz §. 10) ist mit gleicher Strenge durchgeführt wie in den absoluten Staaten des Continents:

1. durch die Einheit des Ministerraths, beruhend auf der Unterordnung aller Departementsminister unter den „Premier," und in der durchgreifenden Stellung des Finanzministeriums zu allen Etats der übrigen Departements;

2. durch Unterordnung alles Staatsbeamtenthums unter die Minister mittels des Grundsatzes der einfachen Entlaßbarkeit, der für alle Verwaltungsbeamte ausnahmslos gilt;

3. durch das Ernennungs- und Entlassungsrecht für alle obrigkeitlichen Beamten des selfgovernment;

4. durch die Entlassungs- und Ordnungsstrafgewalt, welche allen höheren Beamten des selfgovernment gegen die unteren Beamten der Selbstverwaltung vorbehalten ist.

In den modernisirten Gebieten der Armen-, Gesundheits- und Baupolizeiverwaltung ist zwar den Gemeinderäthen das Anstellungsrecht der besoldeten Unterbeamten gegeben. Die Einheit der vollziehenden Gewalt ist aber auch hier gewahrt, indem der Staatsbehörde das einfache Entlassungsrecht ausschließlich vorbehalten ist, welches für die besoldeten Beamten erfahrungsmäßig die Abhängigkeit von der Staatsbehörde erzeugt. Nur die Uebernahme der verantwortlichen Aemter durch die besitzenden Klassen hat jene rechtliche Selbständigkeit der Mittelinstanzen erzeugt, welche die gleichmäßige unparteiische Verwaltung der Kreise und Gemeinden mit der vollendetsten Parteiregierung im Centrum des Staats vereinigt.

Die französische Communalverfassung hat seit 1797 die Einheit der vollziehenden Gewalt wiedererlangt, ist aber zu einer Selbstverwaltung des obrigkeitlichen Amts nie gekommen. Da die gesellschaftliche Grundauffassung immer noch das selfgovernment nur in gewählten conseils und gewählten Beamten sucht, da durch diese conseils aber die gesetzliche Ordnung der Staatsthätigkeit nicht gehandhabt werden kann: so gestaltet sich die ausführende Gewalt zu einem festen Netz von besoldeten Beamten. Unter Beibehaltung eines alten Namens werden auch die Bürgermeister der Städte und Sammtgemeinden zu ernannten Districtscommissarien der Staatsbehörden. Das Entscheidende ist auch hier das Recht der Entlassung. Auch wenn die Bürgermeister und Beigeordneten gewählt würden, ließe sich dem Staat doch das Entlassungsrecht seiner ausführenden Organe nicht entziehen. Durch dies Entlassungsrecht aber bleibt der besoldete Beamte in unmittelbarer Abhängigkeit von der Staatsbehörde, und leistet im Fall des Widerstreits der Anweisung von oben in Frankreich eben so sichere Folge, wie in dem neuen Verwaltungssystem der englischen Armen- und Gesundheitsverwaltung. Alle gesellschaftlichen Vorstellungen von Selbstverwaltung bleiben in diesem Zirkel stehen. Ihr unheilbarer Widerspruch ist, daß sie an jedem Punkt, im Staat, in der Provinz, im Kreis, in der Ortsverwaltung nur ihrem „Interesse" durch Wahl einen Ausdruck geben, dabei aber voraussetzen, daß aus diesen vielgeschichteten wechselnden Wahlen ein einheitlicher Staatswille hervorgehe, der stetig und unparteiisch über den streitenden Interessen walte.

Die Einsicht in die Nothwendigkeit des einheitlichen Staatswillens, welche in England aus der alten Gewohnheit der Selbstthätigkeit, in Frankreich aus dem Rückschlag gegen die Verirrungen der Revolution hervorgegangen ist, beruht in Deutschland mehr auf einer theoretischen Ueberzeugung, die sich in den philosophischen Staatssystemen älterer und neuerer Zeit ziemlich übereinstimmend ausgesprochen hat. Im Kreise des berufsmäßigen Beamtenthums hat die praktische Erfahrung diese Nothwendigkeit gelehrt, während in den Kreisen des Privatlebens der Individualismus allerdings oft noch zu wunderlichen Vorstellungen von particularer Selbstbestimmung hinneigt. In den gesetzgebenden Versammlungen kann bei dieser Lage der Dinge eine sichere Uebereinstimmung nicht wohl herrschen, da die Lebensbedingungen einer deutschen Selbstverwaltung der Hauptsache nach auf neu zu bildenden Combinationen beruhen. Ein günstiges Moment ist es für die Gesetzgebung, daß unsre Nation sich nicht in eitler Selbstüberhebung den Einrichtungen anderer Völker verschließt. Die Erfahrungen, welche die heutige europäische Welt

in so überreichem Maße mit der Lebensunfähigkeit der französischen conseils und der englischen boards gemacht hat, werden in der That nicht erfolglos vorübergehen. Die einst hoch gepriesenen Kreis- und Gemeindeordnungen von 1850 werden heute wohl mit anderen Augen angesehen, und finden selten mehr als eine schüchterne Vertheidigung. Die in solchen Erörterungen übliche Behauptung, daß die eigene Meinung die „praktische," die der Gegner eine theoretische sei, ist übrigens ein unvermeidlicher Uebelstand, wo der Mehrzahl der Redner eine umfassende praktische Kenntniß überhaupt fehlt. Den Ausschlag in der scheinbaren Verwirrung aller Meinungen geben zuletzt die Gesammtgewohnheiten der Bevölkerung, welche gerade in Preußen durch staatliche Gewöhnung in Heerdienst und bürgerlicher Ordnung immer noch eine ausreichende Garantie gewähren, daß die Nothwendigkeit des einheitlichen Staatswillens in den Reformen der Communalverfassung nicht vergessen werden wird. Wie in dem altrömischen Staatswesen, so haben in dem preußischen die Traditionen eines straffen Verwaltungsorganismus (Gn. V.-Justiz §. 7) sich als einen der stärksten Factoren der Neugestaltung erwiesen.

XIV.

Die Rechts- und Gerichtscontrollen der Verwaltung. Der Verwaltungsgerichtshof.

Ist dem Recht der Gesammtheit durch die Staatscontrolle aller Localverwaltung Genüge geschehen, so tritt nun die andere Seite der Aufgabe des Rechtsschutzes des Einzelen mit gleich starkem Gewicht hervor. Gerade die deutsche Weise sucht im Staat zuerst diesen Schutz des individuellen Rechtskreises, welcher dem Einzelen als der höchste und heiligste Beruf der Staatsgewalt erscheint.

Bei dem ersten Schritt zur Verwirklichung tritt uns aber die Zweiseitigkeit dieses Rechtsschutzes entgegen. Sobald die Staatsgewalt für sich Controllen der gleichmäßigen Anwendung ihrer Verwaltungsgesetze bildet, dienen dieselben auch als Rechtsschutz des Einzelen, selbst wenn dies in der Anlage nicht beabsichtigt war. Wenn umgekehrt eine Rechtscontrolle zum Schutz des Einzelen (ein writ of habeas corpus und drgl.) gebildet wird, so muß sie zugleich als staatliche Controlle der Gesetzanwendung formirt werden, um Halt und Wirksamkeit zu gewinnen. Alle Rechtsprechung über öffentliches Recht gestaltet sich daher zwar nach dem System der Gerichtsverfassung: die Zweiseitigkeit ihres Zwecks

aber bedingt zum Theil andere Behörden, Instanzen und Procedurformen als der Schutz der Privatrechte.

Das praktische Bedürfniß hat die dafür angemessenen Formationen mit der Ausbildung des Verwaltungsrechts selbst gefunden. Zu den sorgfältigsten Gestaltungen gehörten einst die des preußischen Staats, in welchen die ständige Gestalt der Localbehörden, die collegialischen Mittelbehörden (Kriegs- und Domänenkammern) und der „Geheime Staatsrath" die wesentlichen Garantien der Gerichtsverfassung für das Verwaltungsrecht in seiner damaligen Gestalt darboten.

Die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung war genöthigt, diesen Verwaltungsapparat zu vereinfachen, und damit den Charakter der Verwaltungsgerichtsbarkeit abzuschwächen. Die Jurisdiction über das öffentliche Recht ist nunmehr in ihren Hauptgrundlagen verbunden mit der Organisation der verwaltenden Polizei in drei Instanzen:

1. Der Landrath entscheidet als decretirender Beamte theils unmittelbar, theils als Beschwerdeinstanz über Gemeindebeschlüsse, Ortsobrigkeiten, Stadtverwaltungen, auch über streitige Fragen des Verwaltungsrechts.

2. Die Regierungen entscheiden das contentieux der Verwaltung zum Theil in erster Instanz, zum Theil in zweiter Instanz, in Gestalt von Beschwerden gegen Landräthe, Magistrate und andere Localbehörden.

3. Der Minister des Innern bildet für die Mehrzahl der Fragen des streitigen Verwaltungsrechts die letzte Instanz, — zum Theil noch mit einer zwischengeschobenen Stellung des Ober-Präsidenten.

Die übrigen Departementschefs sind ebenfalls mit einem begrenzten Stück der Polizeigewalt und einer eigenen Attributivjustiz ausgestattet.

In der zweiten Instanz concurriren mit den Regierungen noch die Consistorien, Schulcollegien, Ober-Bergämter ꝛc. für engere Gebiete des Verwaltungsrechts.

Das Gemeinsame dieser Jurisdiction ist, daß sie aus königlicher Ernennung, in ständigen verantwortlichen Aemtern gebildet, daß sie mindestens in einer Instanz durch collegialische Formation verstärkt wird, daß sie eine Unparteilichkeit der Entscheidung durch die gewohnheitsmäßige Berufsthätigkeit eines ständigen Personals analog der Gerichtsverfassung erstrebt.

Die constitutionelle Verfassung führt nun aber zur

Auflösung dieses Jurisdictionssystems, indem sie die Gesellschaft mit ihren widerstreitenden Interessen in die Staatsgewalt einführt. Das Gesammtinteresse der alten Gesellschaft und das Gesammtinteresse der sich neu bildenden Gesellschaft führt zu einer conservativen und zu einer liberalen Parteibildung im socialen Sinne. Die Reformfragen der Gesetzgebung führen zu einer liberalen und conservativen Parteirichtung im politischen Sinne. Die Nothwendigkeit des Zusammenwirkens der zeitigen Regierung mit der Landesvertretung zu allen wichtigen Aenderungen der Gesetze und zur Feststellung des Staatshaushalts führt zu stetigen Rücksichten und Compromissen mit der einen oder anderen Seite, nicht bloß in der Gesetzgebung, sondern auch in der Ausführung der Gesetze, und vorzugsweise auch in den streitigen Fragen des Verwaltungsrechts. Die absolute Neutralität der Staatsgewalt in thesi, welche der Absolutismus behauptet, ist in der constitutionellen Staatsverwaltung weder im Grundsatz noch in der Ausführung vorhanden.

Andererseits bedarf die Staatsgewalt nach wie vor der Einheit der Action nach der Natur des Staatswillens. Eine solche ist nur zu erreichen durch eine dauernd wirksame Unterordnung aller ausführenden Organe. Die englische Verfassung hat deshalb zu allen Zeiten die ausführenden Beamten des imperium nur widerruflich (durante bene placito) gestellt. Ihre Nachbildungen haben überall zu einer wechselnden Stellung wenigstens der Hauptbeamten geführt: in Preußen zu der „Dispositionsstellung" der Ministerial-Directoren, Ober-Präsidenten, Regierungspräsidenten, Landräthe und Staatsanwälte.

Alle Hauptbeamte der Verwaltungs-Jurisdiction verlieren damit die zu einer Rechtsprechung nothwendige Stellung.

Von unten herauf entsteht ein unlösbarer Widerspruch in dem Landrath, der das Verwaltungsrecht als Einzelrichter erster Instanz handhaben und doch „zur Disposition" der zeitigen Minister gestellt, sogar auch noch als Wahlcommissar und Regierungscandidat für die Landtagswahlen dienen soll.

Von oben herab entsteht der noch stärkere Widerspruch, daß ein constitutioneller Minister, als Träger eines Parteiprogramms, alles streitige Verwaltungsrecht endgültig entscheiden —, daß er sowohl über seine Competenz, wie über den Sinn der Verfassung und der Gesetze entscheiden soll, welche die stetige Rechtsschranke seiner Amtsverwaltung zu bilden bestimmt sind.

In der Mitte dieser beiden nunmehr beweglich gewordenen

Instanzen stehen nur noch die collegialischen Regierungen als ein stetiges Hinderniß der unmittelbaren Verwirklichung der Parteiinteressen durch die laufende Verwaltung, — daher ein Gegenstand der Abneigung für alle heutigen Parteien, — tief erschüttert durch die disponible Stellung der Präsidenten und Oberpräsidenten — durch die Versetzungen der Regierungsräthe „im Interesse des Dienstes" — durch ihren Widerspruch mit den übrigen Verwaltungsorganen nach oben und nach unten.

Dieser Zustand kann nicht fortbestehen; denn er erzeugt eine chronische Tendenz zum Mißbrauch der Polizei und aller discretionären Staatsgewalten zu Wahl- und Parteizwecken.

Dennoch ist eine Rückkehr in die Verwaltung des absoluten Staats verschlossen. Die Herstellung eines administrirenden Geheimen Staatsraths, die Conservirung der großen Regierungskörper, widerspricht dem heutigen Bedürfniß, welches an allen Punkten eine einfachere, unmittelbare Wirksamkeit der vollziehenden Gewalt in Einzelbeamten fordert.

Es bedarf also einer Neubildung der Jurisdiction über das öffentliche Recht. Diese Jurisdiction läßt sich aber nicht ohne Weiteres mit unseren beamteten Gerichten verbinden und in die Formen des gewöhnlichen Processes einfügen, da Polizeiverfügungen nicht einfache Fragen der Gesetzauslegung und richterlichen Logik sind, da durch die Nebenstellung der Instanz-Gerichte und ihres Verfahrens ein lähmender Zwiespalt in die Staatsverwaltung träte, da die unparteiische Privatrechtspflege durch eine stetige Hereinziehung der Gerichte in den Streit der politischen und Localparteien gefährdet wäre, da die Gerichte endlich die beschwerte Partei insofern hülflos lassen würden, als unsere Polizeigesetze an den entscheidenden Stellen nicht sowohl Entscheidungsnormen als Ermächtigungsclauseln enthalten.

Diese Gründe haben in den constitutionellen Staaten, namentlich in England ebenso wie in Frankreich, die Trennung der ordentlichen Gerichte und der Verwaltungsjustiz herbeigeführt, nach freilich sehr verschiedenen Systemen.

Die Bildung von bloß beamteten Verwaltungsgerichtshöfen nach dem Muster des conseil de préfecture und des conseil d'état hat in Deutschland niemals Vertrauen erworben und nirgends einen Halt gegen die Parteiregierungen gewonnen. Die Abhängigkeit des berufsmäßigen Beamtenthums von dem Amtsgehalt als Basis der Lebensstellung, und noch stärker das Gefühl der gemeinsamen Amtsehre und des Amtsberufs, macht ein so gestelltes

Beamtenthum zu einem geschlossenen Ganzen, welches nur einer einheitlichen Direction folgt, sich aber nicht von außen her durch ein gelegentliches dilettantisches Eingreifen von Privatpersonen lenken und controlliren läßt.

Es bedarf vielmehr der systematischen Hereinziehung des Besitzes und der unabhängigen Intelligenz in das obrigkeitliche Element, um das controllirende Gegengewicht zu schaffen. Nur die zusammenhängende Formation der Ehrenämter von unten herauf in Gestalt der Amtshauptmannschaft und des Kreisausschusses bildet auf den unteren Stufen das mitverwaltende Personal, welches bis in die höheren Stufen hinauf mit der nöthigen Geschäftskenntniß und dem nöthigen Ansehn neben die höheren Stufen der Staatsämter rückt, ohne den Zwiespalt in die ausführende Gewalt zu tragen. Die constitutionelle Ministerverwaltung hat nicht mehr den Beruf, streitige Rechts- und Gesetzesfragen in Person zu entscheiden: aber sie ist berufen und verantwortlich, die entscheidenden Stellen über Privatrecht, Strafrecht und öffentliches Recht so zu gestalten und ständig zu besetzen, daß eine gleichmäßige rechtliche Entscheidung erfolgen kann. Die Zweiseitigkeit der staatlichen Controllen hat dann den Erfolg, daß dieselbe Gestaltung der Selbstverwaltung, welche dem Staat zur gleichmäßigen Durchführung seines Verwaltungsrechts dient, nun auch dem Einzelen die wirksame Garantie gegen willkürliche und parteimäßige Handhabung der arbiträren Amtsgewalten gewährt. Es ist lediglich die Kehrseite der Betrachtung (oben S. 101—115), welche nunmehr den Nachweis zu führen hat, wie die bisher fehlenden Rechtscontrollen durch die Selbstverwaltung in das preußische Verwaltungssystem eintreten. Wir stellen dabei nochmals das Polizeirecht voran, als das für den „Rechtsstaat" überall entscheidende.

I. Die executiven Beamten der örtlichen Polizei bedürfen der Rechtscontrollen am dringendsten an der Localstelle, weil von dieser die unmittelbare Einwirkung auf Person und Vermögen der Privaten stattfindet. Die bisherige Gensdarmerieordnung bewegt sich in Bestimmung der Amtsgewalten lediglich im Kreise und überläßt die persönliche Verantwortlichkeit des Gensdarmen schließlich einer anderen Stelle. Sein Militärvorgesetzter hat zu entscheiden, ob er die bürgerlichen Gesetze der Polizei richtig verstanden und ausgeführt hat. Ein Militärgericht von Unterofficieren und Officieren entscheidet über die Auslegung der Polizeigesetze, indem es die ausschließliche Strafcompetenz über den Gensdarmen übt. Die Beschwerdeführung beim Landrath kann zwar zur Abhülfe

des Einzelfalles führen; sie entbehrt aber der zuverlässigen Grundlage, da unsere Verwaltung weder öffentlich noch contradictorisch verfährt, weder eine Zeugenvereidigung noch sonst eine zuverlässige Feststellung von Thatsachen zur Hand hat. Normale Basis der Entscheidung bleibt deshalb der Bericht des Unterbeamten, über welchen die Beschwerde geführt ist, bis in die höchste Instanz hinauf. Auch durch die Anstellung von Bureaubeamten und Feldwebeln als „Districtscommissarien" oder „Bürgermeister" wird jene Solidarität des Berufsbeamtenthums nur befestigt und doch nur eine solche Controlle gewonnen, wie sie ein Polizeicommissariat zu gewähren vermag.

Die wirksame, gegenwärtige Controlle kann nur durch höhergestellte, gesellschaftlich unabhängige Ehrenbeamte geschaffen werden. Das Einschreiten gegen Mißgriffe, Härten und Willkür des Polizeidienerthums, die Entlassung des ohne genügenden Grund Verhafteten, die Feststellung der Beschwerden gegen den Beamten an Ort und Stelle, die Beglaubigung der darauf bezüglichen Acte mit Zuziehung eines Protocollführers, bilden einen Beruf der höheren Klassen, welchen nur eine engherzig sociale Lebensanschauung als „Aristokratie" anzufechten vermag.

II. Das Verwaltungsdecernat erster Instanz decentralisirt sich bisher in wirksamer Weise nur, wo in den Städten ein Bürgermeister mit der Ausbildung für den höheren Staatsdienst und der entsprechenden gesellschaftlichen Stellung die Ortspolizei zu verwalten vermag. Die Gutspolizei in Gestalt subalterner Polizeiverwalter dagegen kann ebensowenig wie die Feldwebel und Bureau-Beamten in den kleinstädtischen Magistratsstellen ein Gegengewicht gegen die administrative „Omnipotenz" eines Landraths bilden.

Ein ganz anderes Verhältniß entsteht, sobald in 10 bis 20 Amtsbezirken ein dem Landrath gesellschaftlich und gesetzlich coordinirter, unabhängiger Mann die Polizeiverwaltung führt; sobald der Besitz mit Amtseid, persönlicher Amtspflicht und Verantwortlichkeit an die Stelle der bisherigen Gutspolizei tritt. Es ist nochmals eine Verkehrung des Standpunkts, gegen einen solchen Einfluß der besitzenden Klassen zu eifern, da eine gesetzliche Verwaltung dieser Geschäfte unabänderlich Personen von höherer Bildung und höherem Ansehen voraussetzt. Die Besetzung des Polizeiamts durch Bureaubeamte, Schreiber, Feldwebel und Wirthschaftsofficianten bildet den tiefstliegenden Schaden der deutschen Localverwaltung, welcher nur befestigt und verschlimmert wird,

wenn die Engherzigkeit der gesellschaftlichen Anschauung die verantwortliche Selbstthätigkeit der gebildeten Klassen systematisch als „aristokratische Bureaukratie" bezeichnet. Das Resultat dieser Socialphilosophie ist eben jenes System französischer Maires, Ajoints und Commissaires de police an der Stelle, wo die besitzenden Klassen ihren Staatsberuf zu erfüllen haben. Die Verdrängung der Intelligenz und der gesellschaftlichen Unabhängigkeit an dieser Stelle bildet das dauernde Fundament des Polizeistaats.

III. Die obere Rechtscontrolle über dem Polizeidecernat erster Instanz besteht jetzt in Landrath und Regierungen. Wenn auch in Zukunft das Polizeidecernat ausschließlich in den Händen des berufsmäßigen Beamtenthums bleiben soll: so läßt sich auch die Oberinstanz nur aus Beamten höherer Stufe bilden, da sie überlegene Kenntniß und Praxis voraussetzt. Erscheinen nun aber Landräthe und Regierungspräsidenten wegen ihrer disponiblen Stellung zur Ministerverwaltung dafür nicht mehr hinreichend unabhängig: so wird diese Stellung um so schlimmer, wenn nach der „constitutionellen" Theorie die Ministerverwaltung nur ein Organ der Kammermajorität wird und consequent sogar zu einem Wechsel der Präfecten und Unterpräfecten führt.

Der Halt und das wirksame Gegengewicht entsteht hier wiederum, sobald die allgemeine Bildung und die gesellschaftliche Unabhängigkeit in active Concurrenz mit dem Landrathsamt tritt, in Gestalt des ständigen Kreisausschusses. Dieser Verwaltungsgerichtshof I. Instanz gewinnt damit die ständige collegialische Gestalt, deren es für die Jurisdiction bedarf. Zugleich wird er den örtlichen Verhältnissen so nahe gerückt, wie es zur Entscheidung der Mehrzahl der Beschwerden nothwendig. Es tritt damit die erstrebte Decentralisation in ihrer angemessenen Gestalt in die Wirklichkeit. Soll der Geist der Rechtsprechung endlich in das öffentliche Recht wieder einziehen, so muß diese Bildung den Grundsätzen unserer Gerichtsverfassung folgen, also sach- und rechtskundige Personen in ständiger collegialischer Form vereinigen. Die gleichmäßige Handhabung des Polizeirechts nach contradictorischer Verhandlung mit Entscheidungsgründen schafft den Sinn der Gesetzlichkeit, der durch ein sporadisches Eingreifen fernstehender Beamten oder Collegien nicht zu gewinnen ist. Dies Zusammenwirken der höheren Beamten der Selbstverwaltung in einer stetigen gegenseitigen Rechtscontrolle macht die unparteiische Ausführung der Gesetze zum gewohnheitsmäßigen Ehrenpunkt. Diese Gewöhnung wirkt nicht nur zum Schutz des Einzelen, sondern geht in kräftiger Rückwirkung auf den

Gesammtgeist der Nation über. Diese Thätigkeit erst gewöhnt die besitzenden Klassen den Einfluß in Erfüllung staatlicher Pflichten zu suchen, und nicht bloß in der gesellschaftlichen Abhängigkeit, welche die Macht des Besitzes um sich verbreitet. Die gesellschaftliche Eifersucht, welche diese staatliche Pflichterfüllung in ihren höchsten Bestrebungen als „aristokratische" Einrichtungen denuncirt, bringt es eben nur zu der Scheinjustiz französischer Präfecturräthe.

IV. Die endgültige Entscheidung der Polizeibeschwerden wird angemessen in einen ständigen Provinzialausschuß zu verlegen sein in allen Fällen, welche keine weitertragende Principienfrage enthalten. Aus den oben entwickelten Gründen ist die Bildung eines Provinzialausschusses aber nicht sofort ausführbar, weil sie eine volle Entwickelung der Kreisverfassung voraussetzt. Bis dahin kann diese Zwischenstelle durch die vorhandene collegialische Regierungsabtheilung ersetzt werden, wie dies auch bei Berathung der Kreisordnung in einzelen Artikeln angenommen ist. Es kann bis auf Weiteres ein Beamtencollegium sehr wohl in dieser Stellung bleiben, soweit sie zum Rechtsschutz der Betheiligten gegen einseitige oder willkürliche Entscheidungen des Kreisausschusses bestimmt ist. Die Regierung, und künftig der Provinzialausschuß, werden auch als Oberinstanz über den Magistraten derjenigen großen Städte bleiben müssen, welche einen Kreisverband für sich bilden.

Für alle Fälle kann indessen auch der Provinzialgerichtshof nicht ausreichen, weil durch die Praxis der Provinzialverwaltungsgerichtshöfe eine verschiedenartige Auslegung der Grundnormen des Polizeirechts entstehen würde. Es bedarf wie für das Privat- und Strafrecht, so auch für das öffentliche Recht noch einer Stelle, um die Einheit des jus in thesi zu wahren. Da die wechselnde Stellung eines constitutionellen Ministers diese Einheit und Stetigkeit nicht mehr gewähren kann, so ergiebt sich daraus:

V. Die Bildung eines centralen Verwaltungsgerichtshofes, welcher durch die Provinzialausschüsse nicht ersetzt, sondern vielmehr in erhöhtem Maße erforderlich wird. Schon bei der Revision der preußischen Verfassung von 1850 hätte man sich sagen müssen, daß die materielle Entscheidung der Verwaltungsbeschwerden durch die einzelen constitutionellen Minister das unstatthafteste Verhältniß ist, welches in dem Parteisystem des constitutionellen Staats überhaupt vorkommen kann. Es ist in der That nur entstanden durch die Zusammenschiebung der Verwaltungsdepartements Stein-Hardenbergischer Formation mit ganz disparaten,

aus fremden Verfassungen entlehnten Artikeln. Es lag schon damals nahe genug, das Decernat der Minister auf das Anstellungswesen, die Disciplin und den Geschäftsgang der Verwaltung zu beschränken, dagegen die materielle Entscheidung über die streitige Gesetzauslegung (das contentieux) zusammenzufassen und in einer collegialischen Behörde zu vereinigen, an welcher eine Betheiligung der einzelen Departements mit sachverständigen Mitgliedern sich dann von selbst ergab. Es lag das um so näher, als jene Regulirung im Justizministerium bereits erfolgt war, als in dem „Competenzgerichtshof" eine solche Formation bereits vorhanden war, als das französische Vorbild selbst darauf verwies, daß schon im Interesse der Einheit und Ordnung der Verwaltung das contentieux nicht endgültig von den einzelen Ministern, sondern von einem rechts- und verwaltungsverständigen Collegium contradictorisch zu entscheiden ist. Es war nur die Routinegewohnheit der Justiz- und der Verwaltungsbeamten, die Neuheit der Verhältnisse des constitutionellen Staats, der mangelnde Rechtssinn der Zeit und die Eifersucht der Gesellschaft gegen die collegialischen Formationen des Beamtenthums, welche diese unabweisbare Nothwendigkeit verkennen ließen. Eine solche Formation würde uns nicht nur die Verwirrung der Kirchen- und Schulverwaltung, sondern noch ernstere Conflicte erspart haben.

Das damals Vergessene ist heute nachzuholen durch die collegialische Formation eines *Verwaltungsgerichtshofes* aus unabsetzbaren höheren Verwaltungsbeamten der verschiedenen Departements und Mitgliedern des Ober-Tribunals in hinreichender Zahl zur Bildung von mindestens zwei Abtheilungen, mit Rücksicht auf die große Verschiedenartigkeit der Entscheidungsnormen. Die Praxis selbst unseres bisherigen Competenzgerichtshofes beweist für den Sachkundigen, daß ein ständiges, an die Consequenz seiner Entscheidungsgründe gebundenes Collegium nicht anders als nach den Gesetzen verfahren kann. Da die so lange verspätete Reform sofort verwirklicht werden kann, so sollte sie auch *sofort* ins Leben treten. Von einer möglichen Betheiligung des Ehrenbeamtenthums an dieser Stelle kann keinen Falls eher die Rede sein, bevor die Verwaltungsjurisdiction in Kreis- und Provinzialausschüssen vollständig consolidirt ist.

Die *Geschäftsformen* für die contradictorische Verhandlung unter Zulassung eines Vertreters des betheiligten Departements und der beschwerten Partei sind vorläufig durch Verordnung oder Regulativ (Ministerialbeschluß) zu gestalten, da sich erst durch die

Praxis die richtigen Formen ergeben können. Es entsteht nur ein vitiöser Zirkel, wenn man sich weigert, die bisher völlig formlosen Verhandlungen der Verwaltungsbeschwerden durch ein geordnetes, contradictorisches, für alle Departements gleichmäßiges Verfahren verbessern zu lassen, bei welchem (nach Vorgang selbst des französischen Conseil d'état) die Zulassung der Oeffentlichkeit keinem Bedenken unterliegt. Eine Betheiligung des Landtags ist jetzt schon von der Seite der Budgetbewilligung aus gesichert. Erst mit einiger Consolidation der Praxis kann sich die legislatorische Ordnung des Verfahrens ergeben.

Immerhin bleibt aber diese contradictorische Verhandlung so umständlich, zeitraubend, und selbst für die Beschwerdeführer durch die Kosten einer Vertretung lästig, daß sie sich nur für Principienfragen eignet, nicht für die unabsehbare Masse unserer kleinen Verwaltungsbeschwerden. Deshalb bleibt es das richtige Ziel, die Hauptmasse der kleinen Localbeschwerden endgültig durch den Kreisausschuß, eine zweite Masse endgültig durch den Provinzialausschuß entscheiden zu lassen, den Central-Verwaltungsgerichtshof dagegen auf principielle Fragen zu beschränken.

Am leichtesten gestaltet sich der Uebergang aus unserm gewohnten Zustand in die neue Verwaltungsjurisdiction, wenn dem Beschwerdeführer letzter Instanz das Wahlrecht zwischen der Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes und des Departementsministers gewährt wird. Es muß dann aber auch dem Departementschef die Befugniß beigelegt werden, die an ihn gerichteten Beschwerden ex officio dem Verwaltungsgerichtshof zu überweisen.

VI. Die Stellung des höchsten Gerichtshofes bildet den Schlußstein aller Rechtscontrollen, soweit solche durch die Gestaltung der Aemter gewährt werden können.

Die ordentliche Gerichtsverfassung befaßt die Gerichte nur mit dem Theil des Polizeirechts, welcher sich in Gestalt von Uebertretungen formuliren läßt. Sie befaßt die Gerichte ferner indirect mit der Auslegung der Verwaltungsgesetze, soweit die Entscheidung über einen Privatrechtstitel oder eine strafrechtliche Entscheidung von Auslegung dieser Gesetze als der Vorfrage abhängt. Für das Gebiet der Polizeiresolute und Verfügungen bleibt dagegen aus den vielerörterten sachlichen Gründen nur die Bildung einer besonderen Verwaltungsjustiz übrig.

Die allgemeine Aufgabe des höchsten Gerichtshofes bleibt es aber, das im Rechtsstaat begrenzte Gebiet der Verwaltungsjustiz in seinen verfassungsmäßigen Schranken zu erhalten. Es bedarf

daher noch eines directen Rechtsmittels wegen „Ueberschreitung der Amtscompetenz," welches in den gewohnten Formen einer Cassationsinstanz bei dem höchsten Gerichtshof zu schaffen ist. Die laufende Verwaltung bleibt dadurch ungehemmt, da ein Cassationsgesuch keinen Suspensiveffect hat. Die Ministerverwaltung behält ihre freie Bewegung in ihrem nach den bestehenden Gesetzen reichlich bemessenen Gebiete. Sie wird aber genöthigt, wo sie einer Erweiterung ihrer Gewalten bedarf, den Weg der Gesetzgebung zu beschreiten, anstatt sich durch Selbstinterpretation der Gesetze zu helfen. Und dies wird wohl der Schlußstein aller Rechtsprechung über das öffentliche Recht sein. Sie setzt nicht die Gerichte, wohl aber die Landesgesetze über die zeitige Ministerverwaltung.

Es kommt damit in Wegfall der bisherige Competenzgerichtshof in seiner viel bestrittenen Stellung. Es hat kein Bedenken mehr, alle ordentlichen Gerichtshöfe über die gerichtliche Competenz, alle Verwaltungsgerichtshöfe über die Verwaltungscompetenz entscheiden zu lassen, sobald die letzte Entscheidung über alle verfassungsmäßigen Competenzen in dem Ober-Tribunal endet. An diesem Brennpunkt erscheint der Gegensatz zwischen dem Rechtsstaat und dem Polizeistaat in einem grundsätzlichen Abschluß. Da im monarchisch-constitutionellen Rechtsstaat das von dem König sanctionirte Gesetz die höchste Autorität für die Ausübung aller Staatsgewalten sein soll: so entscheidet folgerecht das Gericht über Streitfragen der Competenz durch writ of certiorari; die Gerichte werden damit nicht über den Monarchen, sondern der gesetzliche Wille des Monarchen wird über die Maßregeln seiner Minister erhoben. Da im absoluten oder dictatorischen Polizeistaat dagegen die öffentliche Wohlfahrt höchste Richtschnur sein soll: so entscheidet im Fall der streitigen Competenz ein persönlicher Wille im Wege des „Competenzconflicts," welcher nur der Form nach eine Rechtsentscheidung, der Sache nach ein Gutachten einer Verwaltungscommission darstellt, für welches salus publica suprema lex bleibt. Die Zweiseitigkeit aller Staatscontrollen bringt es freilich mit sich, daß jene Stellung des höchsten Gerichtshofes als Competenzgerichtshof erst möglich wird, wenn von unten herauf die gesetzliche Ordnung in allen Instanzen durch ausreichende Staatscontrollen gesichert ist.

In dieser Weise entsteht eine schwer durchbrechbare Kette von Rechtscontrollen, zunächst für das Polizeirecht. Nach demselben System füllen sich nun aber die Rechtscontrollen an allen Stellen aus.

Im Gebiet des angewandten Polizeirechts, in welchem das Polizeidecernat sich mit der wirthschaftlichen Communalverwaltung verflicht (Armen-, Schul-, Wegeverwaltung, Gesundheitspolizei ꝛc.), sind sie in dem obigen System der Verwaltungsgerichtshöfe und dem Ober-Tribunal als Competenzgerichtshof gleichmäßig enthalten.

Für die streitige Auslegung der Militärverwaltungsgesetze ergiebt der Kreis- und Provinzialausschuß (Kreis- und Departements-Ersatzcommission) die von der Ministerverwaltung unabhängige Rechtsprechung (oben S. 132).

Für die streitigen Fragen der Einschätzungssteuern bildet die Selbstverwaltung die hier allein mögliche Verwaltungsjurisdiction (oben S. 139), während die Frage der Gesetzmäßigkeit der Steuern den Schutz der Gerichte gewinnt, sobald die „Rückforderungsklage aus dem Gesetz vom 24. Mai 1861" auf die bestrittene Gesetzmäßigkeit aller Steuern und steuerartigen Belastungen gestellt wird.

Für die streitigen Verwaltungsfragen zwischen Kirche und Staat und die damit zusammenhängenden streitigen Fragen des Schulverwaltungsrechts (oben S. 142) bildet der Verwaltungsgerichtshof die allein geeignete Behörde wegen der centralisirten Stellung der Kirchengewalt.

Die noch übrigen Gebiete streitiger Fragen des inneren Verwaltungsrechts erhalten ihre gesicherte Rechtsprechung durch den allgemeinen Grundsatz, welcher den Verwaltungsgerichtshof an die Stelle der materiellen Beschwerdeinstanz bei den einzelen Staatsministern setzt.

Die in den Städteordnungen vorbehaltene Aufsichts- und Beschwerdeinstanz der Verwaltungsbehörde insbesondere wird durch den Kreisausschuß, Provinzialausschuß und Verwaltungsgerichtshof ersetzt und damit erst den Städten definitiv eine Selbstverwaltung gewährt.

Für die staatsbürgerlichen Ehren- und Wahlrechte entsteht die fehlende Rechts- und Gerichtscontrolle, sobald bei dem Einregistrirungssystem der Steuerzahler ein Reclamationsrecht an die obere Gerichtsstelle gewährt wird (oben S. 125).

Sobald also das System der Selbstverwaltung darauf Bedacht nimmt, an jedem Punkt der Staatsverwaltung die nothwendige Garantie der Ausführung der Landesgesetze zu gewähren, so ist damit auch an jedem Punkt dem Einzelen der von der Ministerverwaltung unabhängige Rechtsschutz gewährt.

Mit Abschluß der Rechtscontrollen wird auch die persönliche Verantwortlichkeit der Beamten in ihre ergänzende Stellung treten. Die bisher unzureichende Gestalt der Verwaltungsgerichtshöfe hat zu der Tendenz geführt, die Rechtscontrollen überhaupt durch eine „Verantwortlichkeit" der Person ersetzen zu wollen, welche in dieser Allgemeinheit den Beamten in seinen Conflicten mit dem Privatinteresse einer stetigen Bedrohung mit Klagen und Strafverfolgungen aussetzen und die Unbefangenheit der Amtsverwaltung im höchsten Maße gefährden würde. Mit dem geregelten Instanzenzug der Verwaltungsgerichte wird diese Einseitigkeit sich verlieren. Man wird anerkennen müssen, daß die Verantwortlichkeit des Beamten sich auf Competenzüberschreitungen und wissentliche Pflichtwidrigkeit zu beschränken hat. Zum Schutz gegen chicanöse Verfolgung und Einschüchterung wird es genügen, einen Vorbeschluß des Obergerichts für diese Klagen und Anklagen zu verlangen, und damit eine zweite Function des bisherigen Competenzgerichtshofes entbehrlich zu machen.

Mit der geschlossenen Kette der rechtlichen Verantwortlichkeit des Beamtenthums tritt dann auch die rechtliche Ministerverantwortlichkeit in ihre letzte Stelle, deren Bestimmung nicht die Entscheidung des streitigen Verwaltungsrechts, sondern der Rechtsschutz gegen Ueberschreitungen der Competenz durch das Verordnungs- und Regulativrecht ist. In diesem, aber nur in diesem Sinne bildet sie den Abschluß der Rechtsgarantien der Staatsverfassung.

Das englische System der Rechts- und Gerichtscontrollen der Staatsverwaltung (Gn. S. 140—190) bildet den „Rechtsstaat" durch sorgfältigen Aufbau zunächst der Polizeidecernate von unten herauf. Die überall gegenwärtige Controlle der Schulzen und der Gensdarmen (parochial constables und policemen) bildet das Ehrenamt der Friedensrichter. — Ueber den Friedensrichtern bilden die Special Sessions und Quarter Sessions die Verwaltungsgerichtshöfe höherer Instanz, bestehend aus dem mitverwaltenden Personal, aber in Formation und Verfahren den ordentlichen Gerichtshöfen nachgebildet. — Für die wichtigsten Rechtsfragen, Recusationsfälle und Competenzstreitigkeiten ist die Controlljustiz der Reichsgerichte durch writs of certiorari, writs of mandamus, writs of habeas corpus eingeschoben (Gn. V.-Justiz S. 153. 154. 178—180. 427. 442.). — In subsidium tritt die Verantwortlichkeit der Beamten ein, eine civilrechtliche wegen Competenzüberschreitung, eine strafrechtliche wegen vorsätzlicher Pflichtwidrigkeit. — Als äußerst subsidiär steht die rechtliche Ministerverantwortlichkeit im Hintergrunde, zu welcher es nach Abschluß der festen Kette der Rechtscontrollen in der Wirklichkeit kaum mehr kommen kann.

Der archimedische Punkt des constitutionellen Staats, die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung und des individuellen Rechts neben der allumfassenden Macht der Kammern, war gefunden durch die Einschiebung des selfgovernment als

Organ der Verwaltungsjustiz. Die gelehrten Richtercollegien sind dann wieder hinter die ständigen Körper des selfgovernment gesetzt. In dieser Stellung ist das Polizeidecernat zu einem Richteramt in öffentlich contradictorischer Verhandlung erhoben, umgeben mit aller Würde und mit allen Garantien eines Gerichtsverfahrens. Die Rechtscontrolle der Polizeigewalt bildet den Grundtypus der ganzen Verwaltungsjurisdiction. Auch die wirthschaftliche Einseitigkeit der neuen Armen- und Gesundheitsverwaltung hat doch das Friedensrichteramt in jener Stellung belassen, soweit es sich um wirkliches Polizeidecernat und Fragen des Verwaltungsrechts handelt (Gn. V.-Justiz S. 438). Selbst die socialdemokratische Feindschaft hat den Beruf der besitzenden Klassen zur Ehrenamtsverwaltung und Verwaltungsjurisdiction bis heute unangefochten gelassen.

Unverständlich aber war diese ganze Grundlegung des englischen Staatsbaues für Montesquieu und die französische Schule. Sie wurde noch unverständlicher seit der Revolution, da mit dem Bruch einer überkommenen Staatsordnung auch das Verständniß für eine Verwaltung nach Gesetzen und eine Rechtscontrolle der Verwaltung verloren geht. In der Communalverfassung berief man sich zwar auf das englische selfgovernment, weigerte sich aber hartnäckig, jemals Kenntniß davon zu nehmen, worin das selfgovernment bestehe, wie dies noch heute die Regel bildet. Auf dieser grundsätzlichen Weglassung beruht die Fälschung der constitutionellen Theorien, wie sie in Benjamin Constant ihren systematischen Abschluß, in Deutschland ihre eifrigen Apostel gefunden hat. Sie entstand dadurch, daß das ganze System der Rechts- und Gerichtscontrollen einschließlich der Selbstverwaltung des obrigkeitlichen Amts (Gn. S. 144—190) als nicht vorhanden behandelt wurde. Mit der Wegreißung dieses Zwischenbaues gelangt man dann zu einer Staatsregierung nicht nach Gesetzen, sondern nach zeitigen Parteibeschlüssen der herrschenden Klasse. An Stelle der Rechtscontrollen parlamentarischer Verwaltung steht hier von unten herauf ein besoldetes Polizeidienerthum, welches in seiner örtlichen Thätigkeit nur durch Polizeicommissarien und besoldete Maires controllirt wird, — weiter hinauf das entscheidende Polizeidecernat des Unterpräfecten und Präfecten, — als Beschwerdeinstanz, der Minister — für ein engeres Gebiet des contentieux ein abhängiges Scheincollegium (der Präfecturrath) — als letzte Entscheidung, ein Gutachten des conseil d'état, welches von dem Staatsoberhaupt bestätigt oder abgeändert, vollzogen oder nicht vollzogen werden mag (oben S. 119).

In Deutschland war seit der Julirevolution von 1830 mit den „constitutionellen" Theorien Frankreichs auch die Umkehrung des Begriffs der Selbstverwaltung zur gemeinen Meinung geworden, als die sociale Bewegung von 1848 den Continent überströmte. Aus solchen Stimmungen heraus ließ sich der Aufbau des „Rechtsstaates" mit seinen Rechtscontrollen nicht zu Stande bringen. Die Ideen jener Zeit verlangten allerdings eine Selbstverwaltung, für deren Vortrefflichkeit die Erfahrungen Englands geltend gemacht wurden. Allein Jedermann demonstrirte unter dem Namen Selbstverwaltung nur seine eignen Ideen über eine Parlamentsverfassung in kleinem Maßstabe. Niemand wollte selbst verwalten, d. h. die gegebenen Gesetze des Staats im Nachbarverbande ausführen, sondern nur eigene Beschlüsse fassen und durch Andere ausführen lassen. Hinter fremden Namen verbarg sich die Grundneigung der particulären Autonomie, welche immer wieder das Kleinstaatenthum neu aufbauen würde, wenn die Uneinigkeit der Interessen dies zu Stande kommen ließe.

Inzwischen ist ein halbes Menschenalter verlaufen. Fortschreitende Einsicht

und deutsche Wahrheitsliebe haben den Constitutionalismus Benjamin Constants allmälig als Fälschung erkannt. Es handelt sich jetzt um die Selbsterkenntniß des weiteren Grundirrthums jener Zeit, als ob die Selbstverwaltung in bloßen Beschließungen über die wirthschaftlichen Angelegenheiten der Communen bestände. Diese Selbstverwaltung der Localinteressen hat in Deutschland keinen anderen Erfolg aufzuweisen, als daß sie der überlegenen Staatsverwaltung durch Regierungen, Landräthe und Gensdarmen unterlegen ist. Sie hat in Frankreich keinen anderen Erfolg gehabt, als daß sie die eigentliche Grundlegung des Scheinconstitutionalismus geworden. Sie hat in England keinen anderen Erfolg erreicht, als daß sie seit der Reformbill die örtliche Selbständigkeit durch einen büreaukratischen Mechanismus verdrängt hat. Sie hat bisher noch an keinem Punkte Europa's Gemeinsinn noch staatliche Bildung erzeugt, noch sich als Grundlegung einer Parlamentsverfassung bewährt; sondern sie hat nur den nachbarlichen Gemeindesinn untergraben, in ruhigen Zeiten die Theilnahmlosigkeit der Wähler, in aufgeregten Zeiten den gesellschaftlichen Klassenkampf erzeugt. Sie hat nirgends die Achtung vor den Gesetzen gefördert, sondern nur eine selbstsüchtige, particularistische Anschauung des steuerzahlenden Urwählers in Staat und Gemeinde erzeugt. In Preußen hat sie die früher vorhandenen Rechts- und Gerichtscontrollen (Gn. V.-Justiz S. 159 bis 171) in einer Weise zerstört, welche sonst nur als „napoleonische Erfindung" dargestellt zu werden pflegte (a. a. O. S. 180—190). Die dabei vergessene gesetzliche Ordnung des Staats stellt sich unabänderlich in einem Personal von kleinen besoldeten Beamten her, welches mit seinen büreaukratischen Spitzen in eine haltlose Abhängigkeit von den constitutionellen Parteiverwaltungen tritt.

Nach den Erfahrungen über die Schutzlosigkeit unseres öffentlichen Rechts sind wir heute dahin gelangt, daß die Bestimmung der Gemeinde-Verfassung als einer Hauptgrundlage staatlicher Rechtsordnung verstanden zu werden beginnt, daß das Ziel einer Jurisdiction über das öffentliche Recht als unmittelbarer Gegenstand der Reformen anerkannt wird. Um zu diesem Ziel zu gelangen bedarf es aber einer weiteren Selbsterkenntniß.

Der Grund der Unfruchtbarkeit unserer constitutionellen Gesetzgebung auf diesem Gebiet seit 20 Jahren, liegt in einer deutschen Grundrichtung, welche schon in den Zeiten des deutschen Reichs jede Verwaltungs-Gesetzgebung zu einer Schwergeburt gemacht hat. Es ist der deutsche Rechtseigensinn, welcher unter „Recht und Gericht" zunächst immer nur den Schutz seiner Person und seines Eigenthums, seiner Genossenschaft, seines Standes, seiner engeren Gemeinschaft gegen die Anforderung des Gemeinwesens versteht, dagegen an die Nothwendigkeit einer durchgreifenden Ausführung der Staatsgesetze erst an letzter Stelle denkt. Diese privatisirende Auffassung von der Rechtsprechung hat unser altes Staatswesen gelähmt und zersplittert. Sie hängt auch heute noch an der Lieblingsvorstellung, jeden Verwaltungsact durch „Klage" bei den Gerichten zur Contestation zu bringen, als ob diese Fragen nach Gesichtspunkten des Privatrechts entschieden werden könnten. Die contentiösen Fragen des Polizeirechts, wie die meisten dem Gebiet der Selbstverwaltung angehörigen Streitfragen, finden überhaupt keine Entscheidungsnorm in dem Grundsatze der Freiheit der Person und des Eigenthums, noch in dem Begriff des Eigenthums oder der dinglichen Rechte, sondern in der Abwägung des nothwendigen Maßes der Anforderungen der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt an die Person und an das Vermögen der Einzelen. Diese Abwägung ist zunächst Frage der Gesetzgebung, nicht mehr Frage des Gerichts, welches Erwägungen des Gemeinwohls und der Zweckmäßigkeit zum Gegenstand seiner Entscheidung weder

machen kann noch soll. Die historische Gerichtsverfassung hatte sich allerdings der neueren Staatsbildung gegenüber eine Zeitlang unverändert erhalten, so daß die Gerichte noch in die Lage kamen, den engherzigsten Widerspruch gegen die unabweisbaren Ansprüche des Staats als Privatrechte und „Privilegien" zu schützen. Mit der allmäligen Ueberwindung der feudalen Auffassung aber ist diese Gerichtscompetenz im 18. Jahrhundert, noch vollständiger in der Stein-Hardenbergischen Gesetzgebung überwunden, und den Verwaltungsorganen diejenige Freiheit der Bewegung gegeben, welche durch den heutigen Beruf des Staats bedingt ist.

In dieser neueren Staatsordnung ist das Verwaltungsgesetz die Entscheidungsnorm dieser Jurisdiction; nicht mehr die Grundsätze des Privatrechts und ihre Analogie. Dies neuere Verwaltungsrecht kann allerdings einen Theil seiner Normen (in Gestalt der Steuercontraventionen, Polizeicontraventionen ꝛc.) zum Gegenstand der ordentlichen Gerichtsentscheidungen machen, soweit sich Handlungen oder Unterlassungen der Privaten im öffentlichen Rechte als Thatbestand eines Straffalls formuliren lassen, und damit Gegenstand einer Gesetzauslegung und richterlicher Logik werden. Es ist dies aber ein neu geschaffenes Gebiet der Rechtsprechung, keine Fortsetzung der älteren Auffassung von Recht und Gericht. Ebenso ist die Möglichkeit einer Entscheidung der Instanzgerichte über die Gesetzmäßigkeit der Steuern und über die politischen Ehrenrechte eine erst durch den Fortschritt der Gesetzgebung möglich gewordene neue Jurisdiction.

Dem gegenüber bleibt aber die Reihe von Verwaltungsfragen stehen, welche das oben begrenzte Gebiet der Selbstverwaltung bilden. Es ist das Gebiet, in welchem die streitige Gesetzauslegung mit den concreten Lebensverhältnissen in untrennbarer Verbindung, das Verwaltungsgesetz mit dem Verwaltungsregulativ in stetiger Wechselwirkung steht, in welchem eben deshalb eine gleichmäßige gerechte Handhabung nur durch ein mitverwaltendes Personal zu gewinnen ist, welches die Objectivität und Gleichförmigkeit der Entscheidungen nur durch die gewohnheitsmäßige Handhabung der gesetzlichen Ermächtigungsclausel und leitenden Verwaltungsmaxime zu finden vermag.

Dies Gebiet bildet die Verwaltungsgerichtsbarkeit im engeren Sinne, wie solche in den europäischen Verfassungen mannigfaltig ausgebildet, in deutschen Verfassungen begonnen, in allen deutschen Ländern erstrebt, in Preußen jetzt von entgegengesetztem Standpunkt aus gefordert wird.

Der Hauptzweck dieser Darstellung ist erreicht, wenn sie im Durchgang durch die einzelen Gebiete nachgewiesen hat, daß jene Verwaltungsjurisdiction identisch ist mit dem System der obrigkeitlichen Selbstverwaltung, daß dagegen die bloße Bildung wirthschaftlicher Verwaltungsräthe (boards, conseils) im Communalleben an die entscheidende Frage des Rechtsstaats gar nicht heranreicht.

Sind unsere Bemühungen seit 2 Jahrzehnten ebenso unfruchtbar für eine wirkliche Selbstverwaltung wie für eine wirkliche Verwaltungsjurisdiction gewesen: so geht die heutige Aufgabe dahin durch solidere Einrichtungen beides zugleich zu schaffen.

XV.

Resultat. Die Theilnahme am Staat.

Die Bildung von 244 verwaltenden Kreisausschüssen und Kreisvertretungen würde zu mancherlei Wegebesserungen, nützlichen Einrichtungen und zweckmäßigen Geldverwendungen führen, aber auf die Umbildung der Lebensanschauungen unserer Nation wenig Einfluß üben. Die französischen conseils und die neuenglischen boards mögen Zeugniß darüber ablegen, ob und wie weit ein Einfluß solcher Einrichtungen auf die Hebung des politischen Geistes und nationalen Charakters wahrzunehmen ist.

Etwas Anderes bedeutet die Durchführung der obrigkeitlichen Selbstverwaltung als Grundlage der Rechtsordnung des Staats, in Hunderten von Verwaltungsgerichtshöfen und Tausenden von verantwortlichen Aemtern als lebendigen Organen des Gesetzes, in Verbindung mit dem Geschworenendienst. Sie bedeutet die Zurückführung der Gesellschaft zur „Theilnahme am Staat," und führt damit zu dem Ausgangspunkt unserer Erörterungen zurück.

Ueber die Bestimmung dieser Theilnahme herrscht freilich noch eine folgenreiche Unklarheit.

Die Bestimmung der Kirche im Mittelalter, die Aufgabe der Monarchie seit der Reformation, ist die Anerkennung der allgemeinen Menschenrechte, die langsame, aber stetige Schöpfung der bürgerlichen Rechtsgleichheit gewesen, durch welche die ständisch zerrissene Gesellschaft zu der Möglichkeit eines einheitlichen Staatswillens aus freier Selbstbestimmung zurückgeführt ist.

Die aus solchen Zuständen hervorgehende Parlamentsverfassung hat nicht die „allgemeinen Menschenrechte" im Staate erst zu schaffen. Gäbe es noch rechtlose Elemente in unserer Gesellschaft, so würden unsere Repräsentativverfassungen ihnen die Befreiung nicht bringen. Im Gegentheil tragen jene Verfassungen

durch den unabänderlichen Einfluß des Besitzes die umgekehrte Tendenz zur Bildung des ungleichen Rechts in sich.

Die Einseitigkeit der absoluten Monarchie lag vielmehr darin, daß sie alle staatliche Thätigkeit in einem berufsmäßigen Beamtenthum monopolisirt, und durch Arbeitstheilung fachmäßig gespalten hat. Die Gesellschaft ist dadurch dem Staat entfremdet, der Selbstsucht und Kurzsichtigkeit ihrer Interessen überlassen worden; das Gesammtbewußtsein und der Gemeinsinn der Nation ist durch den Beamtenstaat verkümmert worden.

Die Aufhebung dieses Zwiespalts — die wirkliche Aufgabe der Verfassung — ist nicht möglich durch ein Zurückschreiten in die ständische Spaltung, welche die Monarchie überwunden hat. Es war das die verhängnißvolle Verirrung des Menschenalters, welches der Entstehung unserer Verfassung voranging. Der Weg zu jener Vereinigung geht nicht rückwärts, sondern vorwärts: durch die Wiedergewöhnung der Gesellschaft an die Selbstthätigkeit im Staat, aus welcher die Fähigkeit zur Selbstgesetzgebung entsteht. Die Bildung einer gesetzgebenden Versammlung zur Fortbildung der bestehenden Staatsordnung ist der letzte Zweck aller Wahl- und Repräsentativ-Verfassung.

Jene Wiederverbindung unterliegt aber in ihrem Entstehen der scheinbar unüberwindlichen Schwierigkeit einer Antheilsbestimmung der verschiedenen Klassen der Gesellschaft. Da die alten Schichtungen des ländlichen, städtischen Besitzes und der regierenden Kirche innerlich aufgelöst und zersetzt sind, so kommt bei der ersten Formation naturgemäß ein „allgemeines" Stimmrecht zur Erscheinung, weil die alte Verbindung des Besitzes mit staatlichen Functionen aufgehört hat, die neue Verbindung erst begründet werden soll.

Diese Weise des Stimmrechts entspricht aber nicht (wie in der freien selbstthätigen Colonisation der neuen Welt) dem wirklichen Zustand unserer Gesellschaft. Sie enthält nicht das Endziel, sondern eine erste Grundlegung. Eine Gesellschaft, welche den Einfluß der Unterthänigkeit und gebundenen Arbeit kaum zwei Menschenalter hinter sich hat, welche die Nachwirkungen der politischen Unfreiheit und des Kirchenzwanges nur durch eine langsam fortschreitende Volkserziehung zu überwinden vermag, kann durch allgemeines Stimmrecht nur eine Scheingleichheit begründen. Da ebendeshalb die besitzenden Klassen durch die bloße Ueberzahl der Stimmen sich weder beherrschen lassen wollen noch können, so führt jene Scheingleichheit nur dahin, daß der Besitz seine Macht nicht

der politischen Freiheit zuwendet, sondern daß er seine gesellschaftliche Macht zur Behauptung seines Besitzstandes und zur Abwehr einer Herrschaft der Massen verwendet. Deshalb ist in Frankreich auf dem Boden des allgemeinen Stimmrechts sowenig die Freiheit der Commune wie die des Staats erwachsen. Deshalb sind in England trotz der großen Traditionen des selfgovernment diejenigen Communalfreiheiten, welche man in den großen Städten durch Einführung des allgemeinen Stimmrechts neu zu begründen glaubte, überall erloschen.

Noch entschiedener steht jenes Wahlrecht in Widerspruch mit der rechtlichen Natur der Theilnahme am Staat. Das Wahlrecht zur gesetzgebenden Versammlung ist kein allgemeines Menschenrecht, sondern ein Herrschaftsrecht über Andere. Es ist das Recht, seinen Mitbürgern Gesetze zu geben, welches wie jede Gewalt über Andere, rechtmäßig erworben und unter öffentlicher Verantwortlichkeit geübt werden muß.

Wäre das Stimmrecht ein angeborenes Menschenrecht, so würde es nicht blos Frauen und Kindern, sondern ebenso dem Geisteskranken und Verbrecher zugestanden werden müssen: es läge darin ein Rückfall in die Idee der feudalen „Standschaft" in einer Ausdehnung, welche sich selbst aufhebt.

Wäre das Stimmrecht durch bloße Steuerzahlung zu erwerben, so wäre es ein käufliches Recht, welches auch den steuerzahlenden Frauen, Kindern und Gemüthskranken zustehen würde: es läge darin der Rückfall in die feudale Idee der käuflichen Ehren und Functionen; es folgte daraus kein gleiches, sondern ein ungleiches Stimmrecht nach den Stufen der Steuer.

Nur die persönliche Selbstthätigkeit in Ausführung der staatlichen Gesetze begründet das staatsbürgerliche Recht, die Normativbestimmungen dieser Thätigkeit, die Gesetze, sich selbst zu setzen. Nur die persönliche Thätigkeit giebt das gleiche Recht der Stimme gegenüber der ungleichen Steuerleistung. Nur die gewohnheitsmäßige Selbstthätigkeit giebt auch die Fähigkeit zur Gesetzgebung, welche mehr wie jede andere öffentliche Function eine praktische Kenntniß durch Selbstübung voraussetzt.

Dem entsprechend beruhte auch die historische Parlamentsverfassung Englands auf dem Grundsatz, daß dieselben Klassen und Gruppen der Gesellschaft, welche im Geschworenen- und Kommunaldienst gewohnheitsmäßig die Gesetze ausführen, auch den gesetzgebenden Körper bilden; daß umgekehrt die an den Wahlen bethei-

ligten Klassen auch die Pflicht zum persönlichen Ehrendienste übernehmen müssen.

Die Verwirklichung dieses Grundsatzes der gleichen Rechte und Pflichten kann sich in jeder Verfassung zunächst nur an die vorhandenen Leistungen anschließen, nicht an ehemalige, nicht an zukünftige Leistungen.

Hat der überkommene Zustand des Absolutismus in Deutschland alle höhere Selbstthätigkeit in dem Beamtenthum monopolisirt: so bildet die Steuerleistung den einzig realen und sichtbaren Maßstab staatlicher Leistung. Durch die Steuer beschafft der Beamtenstaat auch seine persönlichen Kräfte. Ein Stimmrecht nach der Steuer enthält daher den ersten Schritt zur Ausgleichung der Rechte und Pflichten im heutigen Staat.

Die aus der Bewegung des Jahres 1848 hervorgegangene Dreitheilung des Stimmrechts nach den Steuermassen that diesen ersten Schritt, und versuchte in Preußen zum ersten Mal in der europäischen Welt, der Natur der modernen Erwerbsgesellschaft sich anzupassen. Es war damit eine solche Abstufung der politischen Rechte gefunden, welche der Ungleichheit des Wohlstandes in den verschiedenen Landestheilen, der Relativität des Geldwerthes, der Beweglichkeit aller Erwerbsverhältnisse der heutigen Gesellschaft gerecht wurde. Zugleich bot sie den widersprechenden Vorstellungen und Verhältnissen der alt- und neuständischen Gesellschaft einen umfassenden neutralen Boden dar. Sie enthielt einen bedeutungsvollen Fortschritt, verglichen mit der willkürlichen Abschneidung des Stimmrechts nach einem beliebigen Steuersatz, mit dem schroffen Gegensatz von voller Berechtigung und gänzlicher Entziehung des politischen Rechts in anderen Ländern. Sie hat den feindlichen Gegensatz von Besitz und Arbeit verhütet. Sie hat auch in ernsten Prüfungen Widerstandskraft und Stetigkeit des Charakters bewahrt im Gegensatz zur Charakterlosigkeit des allgemeinen Stimmrechts.

Das Gesammtresultat war nach der Wahlstatistik von 1865 eine Stimmvertheilung, in welcher 150,000 Höchstbesteuerte der ersten Klasse, 450,000 Mittelbesteuerte der zweiten Klasse, 3,000,000 kleinere Steuerzahler der dritten Klasse durch mittelbares Wahlrecht relativ gleich vertreten waren.

Diese Steuerschichtung ist indessen trotz ihres relativen Fortschritts doch nur ein Zwischenstadium, bei welchem keine Verfassung endgültig stehen bleiben kann, weil alle Steuer nur Mittel zum Zweck, nur Maßstab der persönlichen Leistungsfähigkeit ist. Die wirkliche Selbstthätigkeit im Staat führt immer wieder zur

Gleichheit des Stimmrechts zurück, in welcher allein der unüberwindliche politische Zug zur Gleichheit seine schließliche Befriedigung findet. Alle Gleichheit in der geschichtlichen Bildung der Verfassungen hat ihre Grundlage in der Pflicht und in der Gewohnheit der persönlichen Mitarbeit im Staate gehabt. Das gleiche Stimmrecht ist in der That die Erneuerung des mittelalterlichen Grundsatzes der Rechtsgenossenschaft (Pairie), beruhend auf dem Bewußtsein, daß Muth, geistige Kraft, Charakter, und alle darauf beruhenden Leistungen für den Staat, keiner äußerlichen Messung fähig sind, sondern sich ihr Maß im Kreise der Gleichen selbst geben. Diese Gleichheit ist das Ehrenrecht der Persönlichkeit, welches in edlem Wetteifer die politische Freiheit begründet. Dehnt man es aber aus über den Kreis der persönlichen Dienstpflicht hinaus, so erzeugt es die Gleichgültigkeit gegen die persönlich zu erwerbende Geltung, und löst in Indifferenz die Freiheits-Rechte überhaupt auf. Die Hingebung an den Staat, der rege Wetteifer der gesellschaftlichen Klassen für das Gemeinwohl hat seine treibende Wurzel in dem Bewußtsein, daß das höhere Verdienst durch hervorragende persönliche Leistung im Kreise der Rechtsgenossen erworben werden muß.

Diese Grundwahrheit kommt zur Geltung mit dem durchgeführten System der Selbstverwaltung. Die Bildung des gesetzgebenden Körpers tritt dann in lebendige Wechselwirkung mit den Erfahrungen der Klassen, welche gewohnheitsmäßig in den Aemtern der Commune und in dem Geschworenendienst die Ausführung der Gesetze übernehmen. Das politische Wahlrecht kann folgerecht nur Männern zustehen, nur erwachsenen Männern, und nur denjenigen, für welche die Selbstthätigkeit im Communaldienst und Geschworenenamt wirthschaftliche Möglichkeit und Wirklichkeit ist. Sie kann zur Wirklichkeit nur werden als erzwingbare Pflicht. Dieser gleichmäßige Zwang muß auf einer Rechtsregel beruhen, welche, wie alle Regeln des öffentlichen Rechts nur den empirischen Durchschnittsverhältnissen der Gesellschaft entnommen werden kann.

Das politische Wahlrecht ist demnach auf die Geschworenenlisten zu basiren. Die speciellen Befreiungen vom Geschworenendienst schließen eine Mitthätigkeit in der Armen-, Schul-, Wege-, Gesundheitsverwaltung in der Regel nicht aus. Die Urlisten des Geschworenendienstes eignen sich daher zur allgemeinen Matrikel aller persönlichen Dienstpflicht im Nachbarverband. Nur die Unfähigkeit zu jedem persönlichen Verwaltungsdienst soll vom Stimm-

recht ausschließen. Die Basirung des Wahlrechts auf die Geschworenendienstpflicht ist auch der altenglische Parlamentsgrundsatz, — die einzige feste Grundlage, welche Jahrhunderte hindurch vorgehalten hat, und erst im 19. Jahrhundert durch die Neubildung der Gesellschaft in Verwirrung gerathen ist.

Dem entsprechend sind die drei Klassen der Steuerzahler in die Geschworenenlisten nach dem weitesten Maßstab aufzunehmen, in welchem sie die Dienstpflicht leisten und leisten können.

Es führt dies zu dem nun wiederholt erörterten Verhältniß (S. 43. 123) zurück. Unsere Erfahrung nach 2 Jahrzehnten ergiebt als unzweifelhaft, daß die Höherbesteuerten der I. und II. Klasse den Communal- und Geschworenendienst wirklich leisten, nach dem Durchschnitt ihrer Lebensverhältnisse leisten können, daß die erzwingbare Pflicht für sie eine Wahrheit ist, daß demgemäß ihre Aufnahme in die Geschwornenlisten erfolgen kann. Dagegen ergiebt sich ebenso gewiß, daß die Heranziehung der III. Klasse der kleinen Steuerzahler nicht die Regel, sondern die Ausnahme, und daß kein festes Merkmal dafür zu finden ist. Die Elemente unserer dritten Steuerklasse sind in der Neubildung der Gesellschaft sehr weit auseinandergehend. Es liegt hier die höchste Intelligenz mit dem höchsten Mangel an Einsicht; es liegt die höchste Noth mit einer gesicherten wirthschaftlichen Stellung; es liegt der beste Wille mit der entschiedensten Abneigung so eng aneinander, daß die Zwangspflicht zur Theilnahme am Staat hier von einer Vorfrage abhängt, welche im Kreise der Betheiligten selbst nach den concreten Lebensverhältnissen des Einzelen durch einen Einregistrirungsact festzustellen ist. Da die directe Steuer aber der Durchschnittsmaßstab der persönlichen Leistungsfähigkeit bleibt, so muß die Heranziehung der kleinen Steuerzahler im Interesse der Gesammtheit wie des Einzelen, stärker wie bisher, bis zum vollen Maß ihres Steuerquantums erfolgen.

Das Resultat der Einregistrirung würde nach der Wahlstatistik von 1865 die Aufnahme der I. und II. Klasse mit 600,000, die Einregistrirung von 300,000 Steuerzahlern der III. Klasse sein, d. h. derjenigen, welche sich zur Uebernahme des persönlichen Dienstes bereit und im Stande erklärt haben, oder welche im Falle der Contestation die relativ meisten Stimmen ihrer Gemeindegenossen dafür erhalten. — Grundbesitz, gewerblicher Besitz und jeder andere Besitz haben in der geschichtlichen Bildung der Verfassungen ihren Antheil am Staat nach ihrer eigenen Besitzweise festgestellt; für die heutige Stellung der kleinen Steuerzahler ist die Einregistrirung

die einzige Möglichkeit einer Abgrenzung der Dienstpflicht und folgerecht die der heutigen Welt entsprechende Rechtsform.

Die persönliche Verpflichtung der kleineren Steuerzahler, welche bisher in unseren Gemeindeordnungen ein todter Buchstabe geblieben, wird damit zur *Wahrheit*. An Stelle der Scheinverpflichtung wird damit auch das Scheinrecht zu einem wirksamen und gleichen Recht erhoben. Die Gesammtbevölkerung ist dann wirklich repräsentirt nach ihrer *persönlichen* Gesammt-Leistung für den Staat.

Aus dem preußischen Wahlsystem geht in die Registrirung der richtige Grundsatz über, ohne Scheidung von Ständen und Klassen die *ganze* Gesellschaft am Staat zu betheiligen, — dabei keinen Unterschied anzuerkennen als den der Leistungsfähigkeit für das Gemeinwesen, — diese Leistungsfähigkeit aus dem für den Staat gegebenen Maßstab der directen Steuern zu entnehmen. Insoweit ist also der richtige Grundgedanke des Systems conservirt.

Aber an die Stelle der fluctuirenden Wähler-Massen, die sich entweder in normalen Zeiten an den Wahlen überhaupt nicht betheiligen, oder nur in Folge socialer Agitation, oder in Folge eines Aufgebots der besitzenden Klassen oder der Polizeigewalt an den Wahlen theilnehmen, tritt eine *stetige* Repräsentation der an der Verwaltung des Gemeinwesens Betheiligten, um die Gesetze dieser Verwaltung zu normiren und ihre Ausführung zu controlliren. Eine Gesammtzahl von 900,000 Wahlberechtigten erscheint immer noch größer als die durch die englische Reformbill von 1832 gebildete Wählerschaft, — durchschnittlich zehnfach größer, als die Wählerschaft der französischen Verfassungen von 1815 und 1830 — und doch noch innerhalb einer Grenze, welche ebenso directe wie indirecte Wahlen zuläßt.

Die *directe* Wahl durch *nachbarlich zusammengehörige, gleichverpflichtete, gleichmäßig selbstthätige* Körperschaften giebt den Landesvertretungen die praktische Einsicht, den Nachdruck und das Ansehen, dessen die Legislative bedarf. Aus dem Kreise solcher Wähler heraus entstehen dann auch die festen *Grundsätze* der Parteibildung für den gesetzgebenden Körper, während ohne diese Voraussetzung sich nur sociale Grundrichtungen und Interessengruppen (Fractionen) bilden können.

Das Wahlrecht gewinnt damit den Charakter des *Ehrenrechts* wieder; denn wie man im wirthschaftlichen Leben durch den gleichen Lohn für ungleiche Leistung nur alle Arbeit gleichmäßig herunterbringt: so wird im politischen Leben durch die Ertheilung des gleichen Ehrenrechts ohne jede Rücksicht auf persönliche Leistung

und Verdienst das Stimmrecht entwerthet. An die Stelle der allgemeinen Theilnahme tritt die allgemeine Gleichgültigkeit gegen das höchste vom Staat zu gewährende Recht, — eine Gleichgültigkeit, die sich nicht nur in einer Theilnahmlosigkeit an den Wahlen, sondern mehr noch in dem würdelosen Gebrauch des Wahlrechts ausdrückt.

Verglichen mit dem bisherigen Zustand, sind damit alle gegen das preußische Wahlsystem erhobenen Vorwürfe beseitigt.

Die bloße Geldzahlung in dem Dreiklassensystem ist zurückgeführt auf ihre höhere, wahre Bedeutung eines Maßstabs der persönlichen Pflichten.

Die Zerreißung des Gemeindelebens durch das Dreiklassensystem ist beseitigt: in Gemeinde und Sammtgemeinde, in Stadt und Land, im Kreisverband wie im Staat ist jede Schicht der Gesellschaft gleichmäßig vertreten nach ihrer persönlichen und Steuerleistung.

Volksvertretungen in einer solchen nach Besitz und Leistung gegliederten, stetigen Gestalt haben überall einen kraftvollen, sicheren Einfluß auf die Gestaltung des Staatswillens gewonnen; während das suffrage universel in der europäischen Welt bisher nie etwas Anderes als die unstetige Agitation oder die Scheinverfassung geboren hat.

So unbestreitbar diese politischen und rechtlichen Gesichtspunkte sind, so muß sich doch jedes Beginnen einer Umwandlung der bestehenden Volksvertretung auf verfassungsmäßigem Wege die ernste Frage stellen, ob das überwiegende Interesse der Gesellschaft mit der Neugestaltung zu versöhnen, — ob eine Majorität für Reformen der Art zu gewinnen ist? Es bedarf deshalb noch einer unbefangenen Erwägung, was die einzelen Hauptklassen bei der Einregistrirung zu gewinnen, und was sie zu verlieren haben.

Die erste Klasse der Höchstbesteuerten ist die einzige, welche äußerlich eine Einbuße erleidet, indem sie von $^1/_3$ der bisherigen Gesammtwahlberechtigung auf etwa $^1/_6$ herabgesetzt wird (150,000 unter 900,000). Sie erhält aber ihre Ausgleichung durch das durchgeführte System der Ehrenämter im selfgovernment, — einen überreichlichen Ersatz durch einen gesicherten Einfluß, freilich unter Voraussetzung einer verantwortlichen Mühewaltung. Diese Bedingung aber ist die allein mögliche, um den höheren Klassen die ihnen zukommende Bedeutung zu gewähren. Nicht blos die englische und römische Aristokratie, sondern alle besitzenden Klassen in

den geschichtlichen Verfassungen haben diese Stellung innerhalb einer überlegenen Zahl von Wahlberechtigten annehmen müssen, um ihre politische Bedeutung zu erringen. Die Multiplication der Stimmrechte hat diesen Erfolg noch nirgends erreicht.

Die zweite Klasse der Mittelbesteuerten gewinnt eine Steigerung von 1/3 der Wahlberechtigung auf etwa die Hälfte (450,000 unter 900,000). Diese Verstärkung entspricht aber der Bildungsstufe der deutschen Mittelklassen und der lebendigen Betheiligung, welche sie im Gemeindeleben jederzeit bewahrt haben. Sie entspricht der Verbindung von „Besitz und Arbeit," welche in dem Mittelstand vorzugsweise die feindlichen Pole der Gesellschaft vermittelt. Die Besorgniß, daß durch Amtshauptmannschaft, Kreisausschüsse und Provinzialräthe eine übermächtige „Aristokratie" zur Erscheinung kommen werde, findet schon in dieser Verstärkung des Wahlrechts ihr Gegengewicht, — freilich wieder nur unter der Voraussetzung einer fortdauernden gleichmäßigen Betheiligung an der Selbstverwaltung.

Die dritte Klasse der kleinen Steuerzahler bleibt äußerlich unverändert im Besitz von 1/3 der Gesammtwahlberechtigung (300,000 Stimmen unter 900,000). Es steht ihr indessen frei, dies Zahlenverhältniß relativ zu steigern, sofern sie ihr volles Contingent zu der Bildung der Geschworenenlisten zu stellen bereit ist. Steuerzahler, welche sich zur Uebernahme der persönlichen Dienstpflicht ausdrücklich „bereit" erklärt, und eine Stellung als Vertrauensmänner einmal angenommen haben, legen erfahrungsmäßig auf diese Pflichtstellung einen hohen Werth, während die Wahlberechtigten der höher besteuerten Klassen zu einem erheblichen Theil (durchschnittlich etwa 1/3—1/2) von ihrem Wahlrecht keinen Gebrauch machen. Durch eifrige Wahrnehmung ihrer Stellung kann also unter Umständen ihr Antheil beinahe bis zur Hälfte der Stimmberechtigungen gesteigert werden — freilich nur unter einer Bedingung, welche für alle Klassen gilt.

Noch bedeutungsvoller ist aber der Charakter, den das Wahlrecht der dritten Klasse gewinnt durch die Repräsentation aus ihrer eigenen Mitte. Es gilt auch hier, sich die Wahrheit zu gestehen. Das suffrage universel führt zu keiner persönlichen Vertretung der „arbeitenden Klassen," d. h. der kleinen Steuerzahler. Bei einem indirecten Wahlsystem wählen sie ihre Wahlmänner weit überwiegend aus den Höherbesteuerten, bei directer Wahl aus den Höchstbesteuerten, welche sich ihrem Interesse nicht feindlich gegenüber gestellt haben. Die wenigen „Volkstribunen,"

welche eine agitirende Socialdemokratie in große, hochangesehene Parlamentsversammlungen zu bringen vermag, haben durch ihr Auftreten nur Mißtrauen und Abneigung hervorgerufen. Diese Erfahrung gilt ausnahmlos für die heutige europäische Welt. Jeder Versuch, durch die drohende Stimme von Agitatoren Parlamentsversammlungen einzuschüchtern, hat nur zu einer siegreichen Reaction der besitzenden Klassen geführt. Sie ist die Wurzel der erfolgreichen Contrerevolutionen geworden, welche, — für die blinde Leidenschaft freilich vergeblich, — die Wahrheit wiederholen, daß der Noth der arbeitenden Klassen nicht durch Gewalt und Drohung zu helfen ist.

Zu helfen ist nur durch ihre stetige Betheiligung am Staat, soweit der Staat sociale Fragen durch Gesetz und Verwaltung lösen kann. Diese Betheiligung kann nur von unten herauf durch die geregelte Mitarbeit in der Verwaltung des Nachbarverbandes gewonnen werden. Das System der Einregistrirung giebt dafür die rechte Form, indem sie jeden Steuerzahler heranzieht, dem es Ernst damit ist. Es führt jeden Erwachsenen, der mitarbeiten will, in der Regel ohne Contestation in die Urlisten, und selbst in den Fällen, in welchen es zu einer engeren Wahl kommt, wird in der Regel eine einzige Stimme außer der eigenen dazu genügen. Der bisher so wenig einflußreichen Masse ist damit das Recht und die Veranlassung gegeben, durch jedes intelligente Mitglied aus ihrer eigenen Mitte auf den wirklichen Gang der öffentlichen Geschäfte eine stetige Einwirkung, auf die politischen Wahlen einen sicheren, von einem wohlverstandenen Interesse geleiteten Einfluß zu üben. Erst eine wirkliche Betheiligung an der Localverwaltung der Armen-, Schul- und Gesundheitspflege vermag die „socialen Theorien" auf wirkliche Maßregeln zurückzuführen. Das Verhältniß der Aufgaben und Mittel des Staats wird den arbeitenden Klassen überhaupt erst durch die eigene Handhabung im praktischen Leben verständlich. Aus der Gesammterfahrung consolidiren sich dann Grundsätze, welche durch die Gesetzgebung und Regulativgewalt zu einer Verbesserung der socialen Zustände führen.

Es scheidet sich damit der sociale Fortschritt von der socialen Agitation. Die bisherige Weise der Agitationen mit stets wechselnden, stets uneinigen, einander bekämpfenden Führern und Doctrinen, hat immer nur in kurzen Perioden Scheinconcessionen erreicht, die nach Beseitigung der drohenden Stellung der Massen zurückgenommen wurden. Alles, was von Staats wegen für die

arbeitenden Klassen Wirksames geschehen, ist nur durch wohlerwogene Acte der Gesetzgebung nach praktischen Erfahrungen im Gebiet der Armen-, Gesundheits- und Polizeiverwaltung erreicht worden. Zur wirklichen Förderung dieser Interessen bedarf es ihrer stetigen Mitarbeit und einer daraus hervorgehenden stetigen, ihrer Ziele bewußten Wahl der gesetzgebenden Versammlung.

Kommen wir nochmals auf die „besitzenden Klassen" zurück, so ist ihre Bethätigung in der Selbstverwaltung die einzige Weise, um Besitz und Bildung ihrer Pflichten im Nachbarverband und im weiteren Kreise des Gemeinwesens eingedenk zu erhalten, und damit die wahre Schule politischer Bildung zu erlangen, welche nur auf der Einsicht in die öffentlichen Pflichten und in dem Willen dazu beruht. Um diese geregelte Mitthätigkeit zu erlangen, ist es aber nothwendig, die stetige Bedrohung des Besitzes durch eine Massenherrschaft aufzuheben. Bewährt sich auch auf die Dauer die überlegene Macht des Besitzes in allen Wechseln der Staatsform, so genügt doch jene Bedrohung leider dazu, alle nächsten Bestrebungen der Aufrechterhaltung der Besitzmacht zuzuwenden. Das ausdauernde Streben der besitzenden Klassen zur Erringung und Vertheidigung der bürgerlichen Freiheit zeigt sich im Verlauf der Geschichte nie anders als auf dem Boden solcher Verfassungen, welche dem Besitz die ihm nach seiner Leistung zukommende Stellung sicherten.

Inzwischen ist mit dem System des allgemeinen gleichen Wahlrechts ein deutsches Parlament geschaffen, dessen centralisirende Grundrichtung der nationalen Einheit und den gemeinsamen socialen Interessen das lange fehlende und lang ersehnte Organ geschaffen hat. Es wird in dieser Richtung fortwirken, bis das dem deutschen Volke nothwendige Maß der Einheit verwirklicht ist.

In den Landtagen dagegen ruht in centrifugaler Richtung noch immer die gesetzliche Ordnung des innern Staatslebens, die organische Verbindung von Besitz und staatlicher Pflicht, auf deren Durchdringung die bürgerliche und politische Freiheit beruht.

Mit dem gleichmäßigen Fortschreiten des inneren Ausbaues wird die Verschmelzung dieser Doppelbildung vor sich gehen. Die oben angegebenen Bedingungen, unter welchen die widersprechenden Systeme des gleichen Stimmrechts, des Dreiklassensystems der Steuerzahler und der ständischen Gliederung in der Kreis- und Provinzialverfassung zu verschmelzen sind, werden sich als annehmbar ergeben, um zu einem einheitlichen System der Ver-

tretung zu gelangen, in welchem das Personal der Landesvertretung sich mit der Reichsvertretung identificirt.

Andererseits heben sich aus den höheren Schichten der Selbstverwaltung in der Provinz und in dem Kleinstaatenthum die Elemente hervor, welche zur Bildung eines Reichsraths sich eignen. Ein solcher Staatskörper, als Vertreter der bestehenden Rechtsordnung kann sich nur aus der gewohnheitsmäßigen Staatsthätigkeit der besitzenden Klassen in ihren höchsten Stufen bilden, folgeweise auch durch eine erhebliche Zahl erblicher Mitglieder die angesehensten Elemente des preußischen Herrenhauses in sich aufnehmen, um die machtvolle stetige Vertretung des neugestalteten deutschen Staats darzustellen.

Die so von unten herauf gebildete Gliederung des Rechtsstaats ergiebt ein Staatswesen, in welchem die Ordnung in der Freiheit, die Einheit in der reichen Mannigfaltigkeit des deutschen Volkslebens zu bestehen vermag.

Als geschichtliche Parallele ergiebt die Formation der englischen Staatsverfassung in jedem Jahrhundert die Gesetze, nach welchen sich Staat und Gesellschaft als „Parlament" unter der erblichen Monarchie zusammenfassen. Die gedrängte Darstellung in Gn. Verw.-Justiz S. 1—206 giebt zugleich die Parallelen und Gegensätze der französischen Bildung.

Die meisten Nachbildungen der Parlamentsverfassung haben die Gesetzgebung als ein angeborenes Recht der gesellschaftlichen Klassen angesehen, die Ausführung dieser Gesetze als die Dienstpflicht eines dafür besoldeten Berufsstandes. Man erhob dann die bittersten Anklagen gegen den „Parlamentarismus," wenn die bürgerliche und politische Freiheit auf einem solchen Boden nicht erwachsen wollte.

Für die Gestaltung der deutschen Verhältnisse entsteht durch die höhere verwaltende Stellung mehrer Tausend Amtshauptleute und Magistratspersonen in Local-, Kreis- und Provinzialverwaltung — durch die noch viel zahlreicheren Kreisverordneten, Stadtverordneten und Localvertretungen großer Land- und Gesammtgemeinden — durch die fortlaufende Thätigkeit dieses Gesammt-Personals in den Curatorien und Specialverwaltungen des Armen-, Schul-, Wegewesens, der Gesundheitspflege 2c., — durch die fortlaufende periodische Betheiligung am Geschworenendienst, jenes harmonische Verhältniß, in welchem die zur Bildung der gesetzgebenden Versammlung berufenen Klassen auch die gewohnheitsmäßige Ausführung dieser Gesetze übernehmen, und umgekehrt die aus der gewohnheitsmäßigen Anwendung der Gesetze gewonnenen Grundanschauungen die Grundsätze und Parteibildungen ergeben, aus denen die Wahl der gesetzgebenden Versammlung hervorgeht. In der täglichen Uebung kommt dann stillschweigend die politische Grundwahrheit zur Geltung, daß die Eigenschaft des Gesetzgebers keine angeborene Eigenschaft der Gesellschaft, auch nicht der industriellen Gesellschaft ist.

Die oben entwickelten Grundzüge für den inneren Ausbau unserer Verfassung entsprechen der durch die Geschichte aller Zeiten bestätigten Wahrheit, daß auf der selbstthätigen Ausführung der Gesetze ebenso das Recht wie die Fähigkeit und die Macht der Gesellschaft zur Gesetzgebung beruht. So wenig die Rechtsgleichheit aller Klassen der heutigen Gesellschaft mehr in Frage gestellt werden darf, so wenig

folgt daraus das beanspruchte Recht, ihren Mitbürgern Gesetze zu geben. Die massenhafte Vertheilung der Wahlrechte an Millionen, die nicht einmal zu dem Wahlact erscheinen, sondern ihr Recht nur als ein Reservat ansehen, von welchem in besonderen Fällen eines persönlichen Interesses Gebrauch zu machen sei, kann der Schwerpunkt der Gesetzgebung und Staatsregierung nur außerhalb einer so gewählten gesetzgebenden Versammlung legen.

Schon vor etwa 10 Jahren ist die Frage der Einregistrirung in den Verhandlungen der Communalbehörden von Berlin zur Contestation gekommen. Die damals von zwei Seiten erhobenen Einwendungen wegen einer „Mediatisirung" der III. Klasse legten das meiste Gewicht auf den Einwurf: es werde den kleineren Steuerzahlern eine „lästige Zumuthung" gemacht, welche ihnen das Wahlrecht verleide. — Dies ist wohl der entscheidende Punkt. Die sogenannte lästige Zumuthung ist eben die nothwendige Vorbedingung alles politischen Wahlrechts. Es ist die Vorbedingung, welche alle Höherbesteuerten erfüllen müssen und wirklich erfüllen. Es kommt dabei zum Vorschein, daß die bisherige „gleiche Verpflichtung" zu den Aemtern in der That nur eine Scheinverpflichtung war. Die zuversichtliche Behauptung, daß die kleinen Steuerzahler einen gleichen Antheil an dem persönlichen Dienst der Gemeinde nehmen, widerlegt sich durch die thatsächlichen Verhältnisse jeder einzelen Gemeinde, und wird sich durch das Einregistrirungssystem alsbald auf ihren wahren Inhalt zurückführen. Sollten die kleinen Steuerzahler sich am persönlichen Dienst wirklich stärker betheiligen als nach Verhältniß ihrer Steuermassen, so würde gerade die Consequenz des Einregistrirungssystems zur sicheren Erweiterung ihres Stimmrechts führen.

Im Hintergrund der socialdemokratischen Einwendungen liegt nicht sowohl das Interesse der „arbeitenden Klassen" selbst als ihrer augenblicklichen Führer. Der Einfluß dieser Wortführer wird allerdings verändert, wenn an die Stelle der augenblicklichen Erfolge ihrer Beredtsamkeit eine stetige Theilnahme an der Arbeit des Gemeinwesens tritt, welche diesen persönlichen Einfluß den Mitarbeitenden zuwendet. Allerdings vermindert sich der stoßweise Einfluß der Meetings und Volksversammlungen und die Bedeutung ihrer schnell vergessenen Resolutionen; aber er vermindert sich nur, um einem stetigeren und wirksameren Einfluß Platz zu machen.

In dem Einregistrirungssystem sind die directen Staatssteuern zu Grunde gelegt, weil sie für jetzt auch den Maßstab der Communalsteuer bilden. Wenn aber mit dem Fortschreiten unseres Steuersystems die Personalsteuern dem Staat, die Realsteuern dem Kreis und der Commune zufallen, ergiebt sich aus dem Realsteuersystem eine Klassificirung der Wähler des Nachbarverbandes, auf welche die Urliste des Geschworenendienstes und der Gemeindeämter noch stetiger und angemessener zu basiren ist, als auf das System der directen Staatssteuern.

Das Gesetz vom Lohn der Arbeit gilt auch im Staat. Nur durch eigene Staatsthätigkeit vermag die heutige Erwerbsgesellschaft und die aus ihr hervorgehende Volksvertretung in den vorhandenen Staat hineinzuwachsen, und über den Gesichtskreis der nächsten Interessen hinaus die bürgerliche und politische Freiheit zu gewinnen.

To avoid fine, this book should be returned on
or before the date last stamped below

50M—9-40

114229